



ธรรมาภิบาลในองค์การภาคประชาสังคม Good Governance in Civil Society Organizations^{*}

อภิสิทธิ์ หนูนุกัศ **

แนวความคิดธรรมาภิบาล (good governance) เป็นเรื่องที่ได้รับการกล่าวถึงมาเป็นเวลานานแล้วในสังคมตะวันตก แต่เริ่มกล่าวถึงกันอย่างจริงจังในแถบประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เมื่อไม่นานมานี้ ธรรมาภิบาลนั้น เป็นแนวความคิด หลักการพื้นฐาน และวิธีการปฏิบัติงานหรือการบริหารงานแนวใหม่ที่มุ่งเน้นเชิงทฤษฎีการบริหาร และเป็นหลักการงานสำหรับองค์การภาครัฐ ภาคเอกชน ตลอดจนภาคประชาสังคม โดยสามารถนำไปประยุกต์ใช้เพื่อเป็นกรอบกติกาและแนวทางในการบริหารองค์การ ภายใต้ความคาดหวังว่าจะก่อให้เกิดผลลัพธ์ให้มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล เกิดความเป็นธรรม ความสุจริต โปร่งใส และความคุ้มค่า เป็นต้น ซึ่งจะทำให้้องค์การสามารถเจริญก้าวหน้าและอยู่รอดในภาวะของสังคมที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว อีกทั้งยังเป็นเครื่องมือสำคัญที่นำไปสู่การพัฒนาขององค์การ สังคมและประเทศชาติอย่างยั่งยืน

(shiroyama, 2003, p.p 6-7 ; สถาบันข้าราชการพลเรือน, 2545, หน้า 6 ; สถาบันพระปกเกล้า, 2545, หน้า 7)

หลักการพื้นฐานของธรรมาภิบาลนั้นมีความแตกต่างกันไปตามวัตถุประสงค์ของแต่ละองค์การที่นำไปใช้ แต่สามารถสรุปได้ว่า ธรรมาภิบาล คือ การบริหารที่มุ่งให้เกิดการมีส่วนร่วม โดยการดำเนินการตามฉันทามติหรือฉันทานุมัติ คำนึงถึงความรับผิดชอบต่อตนเองและสังคม สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน โดยคำนึงถึงคนทุกกลุ่มหรือที่เรียกกันว่า พหุภาคี ซึ่งประกอบไปด้วยภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ทำให้เกิดการตรวจสอบการทำงานซึ่งกันและกัน อีกทั้งทำให้ผลงานเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล เป็นต้น (Cheung and Scott, 2001, p.p, 1-5) สำหรับประเทศไทย ในปัจจุบันภาครัฐได้บริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ประกอบไปด้วย (1) หลักนิติธรรม (2) หลักคุณธรรม (3) หลักความโปร่งใส (4) หลักการมีส่วนร่วม (5) หลักความรับผิดชอบต่อสังคม และ (6) หลักความคุ้มค่า ทั้งนี้ หลักธรรมาภิบาลก็ได้ถูกนำไปใช้บริหารธุรกิจของภาคเอกชน โดยเรียกว่าบรรษัทภิบาล คือ หลักการทำงานที่ทำให้้องค์การสามารถ

^{*} บทความนี้เรียบเรียงจากวิทยานิพนธ์เรื่อง ธรรมาภิบาลในองค์การภาคประชาสังคม ซึ่งได้ผ่านการสอบป้องกันวิทยานิพนธ์เรียบร้อยแล้ว โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา 3 ท่านคือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สุวรรณิ แสงมหาชัย อาจารย์ ดร. บัณฑิต จันทรโรจนกิจ อาจารย์ ดร. นพปฎล สุนทรนนท์ ส่วนคณะกรรมการสอบป้องกันวิทยานิพนธ์ 5 ท่านคือ ศาสตราจารย์ ดร. พิชิต พิทักษ์เทพสมบัติ รองศาสตราจารย์ ดร. อุทัย เลาหวิเชียร ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สุวรรณิ แสงมหาชัย อาจารย์ ดร. บัณฑิต จันทรโรจนกิจ อาจารย์ ดร. นพปฎล สุนทรนนท์

^{**} นักศึกษาปริญญาเอก หลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต (รัฐประศาสนศาสตร) คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง ปัจจุบันรับราชการที่ กองการในพระองค์ สำนักพระราชวัง

****หมายเหตุ :** คำสำคัญได้แก่ (1) ธรรมาภิบาล (2) องค์การภาคประชาสังคม



ดำรงอยู่และผลักดันให้เกิดการบริหารที่ดี มีคุณธรรม มีการพัฒนาเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการทำงาน เพื่อให้เจริญก้าวหน้าอย่างยั่งยืนตลอดไป

ในด้านวิชาการ ธรรมชาติของความเป็นแนวทางหนึ่งของการศึกษาด้านรัฐประศาสนศาสตร์ มีการพัฒนาไปตามพลวัตของสังคม เช่นเดียวกับแนวทางการบริหารตามธรรมชาติ ก็ถูกปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับหลักการบริหารที่เป็นไปตามยุคสมัย โดยมุ่งเน้นความสำคัญที่มีต่อพลเมืองมากยิ่งขึ้น ตามแนวทางระบอบประชาธิปไตย คือต้องเป็นไปอย่างโปร่งใสตรวจสอบได้ มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และเป็นปัจจัยเสริมที่ส่งผลต่อการปฏิบัติงานในแต่ละองค์การ (จุมพล หนิมพานิช, 2548, หน้า 414) ดังนั้น องค์การภาคประชาสังคมจึงเป็นองค์การที่มีบทบาทสำคัญอยู่ในระบบสังคม โดยมีวัตถุประสงค์และแนวทางการดำเนินงานของแต่ละองค์การที่แตกต่างกันไป เช่น มีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือสังคมอย่างแท้จริง หรือเพื่อเคลื่อนไหวเป็นตัวแปรด้านการเมือง และเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ในรูปแบบต่าง ๆ จึงทำให้เกิดคำถามถึงแหล่งทุนที่สนับสนุนงบประมาณค่าใช้จ่ายให้องค์การ รวมทั้งวิธีการทำงาน ความโปร่งใส และการเปิดเผยข้อมูลต่าง ๆ ปัจจุบันมีองค์การภาคประชาสังคมอยู่ไม่น้อยที่ไม่เปิดเผยการทำงาน ซึ่งอาจพิจารณาในเบื้องต้นได้ว่ายังขาดหลักธรรมาภิบาล อันจะทำให้เกิดความเสียหายต่อองค์การ และทำให้เกิดความไม่มั่นใจได้ว่าองค์การภาคประชาสังคมทำงานอย่างมีความรับผิดชอบต่อสังคมหรือไม่ นอกจากนั้นยังมีปัญหาในเรื่องการบริหารตามแนวทางธรรมาภิบาล เช่น ปัญหาการขาดความชัดเจนในการบริหารงาน การวางแผน รูปแบบการจัดองค์การ การบริหารทรัพยากรมนุษย์ การจัดสรรงบประมาณ และการกำหนดค่าตอบแทนของผู้ปฏิบัติงานภายในองค์การ เป็นต้น ประเด็นดังกล่าวนี้จึงเป็นเรื่องที่น่าสนใจและสมควรศึกษาเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างแท้จริง (วุฒิสภา, 2546, หน้า ข-ค) ในด้านวิชาการหลักธรรมาภิบาลได้ถูกนำไปใช้สำหรับการศึกษาทาง รัฐประศาสนศาสตร์ด้านการบริหารองค์การภาครัฐ หรือประยุกต์ใช้กับองค์การภาครัฐและภาคธุรกิจเป็นส่วนใหญ่ ส่วนองค์การภาคประชาสังคมนั้น ยังไม่มีการศึกษาเรื่องนี้อย่างจริงจัง อีกทั้งการทำงานขององค์การภาคประชาสังคมก็ยังไม่สามารถตอบคำถามได้ในบางเรื่อง เช่น การแสดงท่าทีขององค์การ การมีวัตถุประสงค์แอบแฝง การตรวจสอบความโปร่งใส หรือการมีส่วนร่วมของประชาชน

ประเด็นที่ว่า การบริหารองค์การภาคประชาสังคมเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลหรือไม่ บทบาทความรับผิดชอบและอำนาจหน้าที่ของผู้บริหารองค์การภาคประชาสังคมในปัจจุบันเป็นอย่างไร การบริหารองค์การเป็นอย่างไร เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมเพียงใด สามารถเอื้อประโยชน์ต่อการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การภาคประชาสังคมหรือไม่ การดำเนินงานขององค์การภาคประชาสังคมมีความเป็นอิสระ ความยืดหยุ่น ความคล่องตัวทางการบริหารหรือไม่อย่างไร และมีปัญหาอะไรบ้างทางการบริหาร ทั้งหมดนี้เป็นเรื่องสำคัญ ซึ่งสามารถสะท้อนให้เห็นได้ว่าการบริหารองค์การภาคประชาสังคมในปัจจุบันเป็นไปตาม



หลักธรรมาภิบาลหรือไม่ และมีข้อจำกัดอะไรบ้างที่ทำให้การดำเนินงานไม่บรรลุวัตถุประสงค์ ดังนั้นการศึกษาค้นคว้าจึงมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและวิเคราะห์การบริหารองค์การภาคประชาสังคมตามหลักธรรมาภิบาล อันจะเป็นพื้นฐานที่นำไปสู่การจัดทำข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางการบริหาร ที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้กับองค์การภาคประชาสังคมของไทยได้

ที่มาของแนวความคิดธรรมาภิบาล

นักวิชาการหลายท่านมีความเห็นว่าแนวความคิดเรื่องธรรมาภิบาลได้ปรากฏในอารยธรรมการปกครองตั้งแต่สมัยโบราณ แต่การศึกษานี้จะเริ่มต้นศึกษาธรรมาภิบาลตามหลักฐานที่กล่าวถึงการใช้คำว่าธรรมาภิบาล ซึ่งได้ปรากฏตามเอกสารขององค์การพัฒนาต่าง ๆ โดยเริ่มจากการใช้คำว่า governance ในช่วงต้นทศวรรษที่ 1990 ซึ่งพบปรากฏครั้งแรกในรายงานของธนาคารโลกเมื่อปีค.ศ. 1989 ในรายงานเรื่อง “Sub-Saharan Africa from Crisis to Sustainable Growth” ซึ่งได้กล่าวถึงความสำคัญของการมี governance และการฟื้นฟูระบบเศรษฐกิจ ต่อมาในผลการศึกษาวิเคราะห์ปรากฏการณ์ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund หรือ IMF) การที่ทำให้ประเทศต่าง ๆ กู้เงินเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจมีข้อสรุปข้อหนึ่งว่า ปัจจัยสำคัญประการหนึ่งนำไปสู่ความสำเร็จในการฟื้นฟูระบบเศรษฐกิจของประเทศที่ได้รับความช่วยเหลือทางการเงิน คือ การที่ประเทศเหล่านั้นต้องมีธรรมาภิบาล และมีการดำเนินการตามนโยบายสาธารณะที่ได้ตกลงไว้อย่างเคร่งครัด ปัจจัยทั้งสองนี้ทำให้ประเทศเหล่านั้นสามารถพัฒนาไปสู่เสถียรภาพได้รวดเร็วและเป็นการพัฒนาที่ยั่งยืน (อรพินท์ สฟโชคชัย, 2541, หน้า 4)

นอกจากนี้องค์การระหว่างประเทศอื่นๆ เช่น โครงการพัฒนาของสหประชาชาติ (UNDP) ยังได้กำหนดลักษณะที่สำคัญของการสร้างสถาบันที่มีความเป็นธรรมาภิบาลว่าต้องอาศัยความสัมพันธ์ที่มีประสิทธิภาพระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาสังคม ดังต่อไปนี้ (1) การเลือกตั้งที่บริสุทธิ์ยุติธรรม (2) ประสิทธิภาพของตัวบทกฎหมาย (3) การจัดการในภาครัฐ และภาคเอกชนที่มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และมีจรรยาบรรณ (4) การกระจายอำนาจในการตัดสินใจ และการมีสถาบันในภูมิภาคที่เข้มแข็ง (5) การเคารพในสิทธิมนุษยชน (6) สิทธิในการเผยแพร่ข่าวสาร (7) การมีองค์การภาคประชาสังคมที่เข้มแข็ง ส่วนธนาคารการพัฒนาระหว่างประเทศในทวีปอเมริกา (The Inter - America Development Bank) ได้ใช้ธรรมาภิบาลในลักษณะการจัดระเบียบการปกครองที่ดีโดยรัฐต้องดำเนินการจัดระเบียบ การปกครองอย่างรอบด้าน (comprehensiveness) มีความโปร่งใส (transparency) ต้องเปิดโอกาสให้มีการโต้แย้งและชี้ข้อบกพร่องของนโยบายได้ เปิดโอกาสให้มีการแข่งขัน (competition) ตามระบบตลาดเสรี สร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในสังคม (social equity) ด้วยการปฏิรูปสังคมและกระจายรายได้ มีประสิทธิภาพในการทำงาน (efficiency) การกระทำใดๆ ของรัฐบาลจะต้องคำนึงถึงความคุ้มค่า ดำเนินนโยบายอย่างมีประสิทธิภาพ (effectiveness) นโยบายสาธารณะจะต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์ ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการวางกรอบและประเมินผล นโยบายของรัฐไม่เข้าไป มีบทบาทในกิจกรรมที่สถาบันอื่นมีผลประโยชน์อยู่ (subsidiary) ให้ความเป็นธรรมแก่ทุกเพศ (gender equity) โดยอาศัยเพศเป็นเกณฑ์การสร้างโอกาสในการมีส่วนร่วมในสังคม (สถาบันพระปกเกล้า, 2544, หน้า 5-6)



ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB) ได้กล่าวถึงลักษณะของธรรมาภิบาลว่า เป็นส่วนที่สำคัญในการสร้างสถาบันของการปกครองและสร้างความสัมพันธ์ที่มีประสิทธิภาพระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน การมุ่งเน้นการบริหารอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้มั่นใจว่านโยบายที่กำหนดไว้ได้ผล ต้องมีบรรทัดฐานเพื่อให้รัฐบาลสามารถสร้างผลงานตามที่สัญญาไว้กับประชาชนได้ โดยเน้นเรื่องการพัฒนาเศรษฐกิจพร้อมกับการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ ทั้งนี้ ได้นำปัญหาการบริหารในประเทศกำลังพัฒนามาเป็นกรณีศึกษา แล้ววิเคราะห์ปัญหาเหล่านั้นจัดทำเป็นรายงานภาวะความโปร่งใส ซึ่งประกอบด้วย ความชัดเจนในบทบาทและหน้าที่ การเปิดเผยข้อมูลในที่สาธารณะ การมีระบบงบประมาณ การปฏิบัติงานและการรายงานผลที่โปร่งใส การจัดตั้งรางวัลในการคิดค้นนวัตกรรม เป็นต้น จะช่วยให้การแข่งขันเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการสร้างกลไกการบริหาร เช่น การพัฒนาระบบการบริหารด้วยเทคโนโลยีมีมากขึ้น (Choudry, 2002, p. 38)

Lakshman (2003) กล่าวถึงลักษณะของธรรมาภิบาลว่าเป็นการกำหนดนโยบายที่ต้องมีความน่าเชื่อถือ โดยการสร้างนโยบายที่น่าเชื่อถือนั้น ขึ้นอยู่กับความชอบธรรมและความเข้มแข็งของรัฐบาล หากรัฐบาลมีเสถียรภาพก็จะทำให้นโยบายมีความน่าเชื่อถือ อีกทั้งการกำหนดข้อบังคับทางกฎหมาย ก็ต้องชัดเจน ปฏิบัติได้ และเป็นธรรมสำหรับทุกคนในสังคม ในประเทศที่กำลังพัฒนาหลายประเทศ กฎหมายไม่เป็นธรรมสำหรับประชาชนยากจนหรือผู้ที่มิรายได้น้อยจึงจำเป็นต้องอาศัยการปฏิรูปสถาบัน (institutional reform) มาเป็นส่วนสำคัญที่ช่วยสร้างธรรมาภิบาล เช่นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิลงสมัครรับเลือกตั้ง หรือเป็นสมาชิกพรรคการเมืองได้อย่างอิสระ ส่วนการปฏิรูปสถาบันที่จะช่วยแก้ปัญหาความยากจนนั้น ควรกำหนดเป้าหมายว่าต้องสนับสนุนการกระจายอำนาจ เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงแหล่งเงินทุน และระบบกฎหมายที่ยุติธรรม รัฐบาลต้องเร่งแก้ไขปัญหาความยากจน พร้อมทั้งเตรียมรับมือกับปัญหาการเลือกตั้งที่มีการแข่งขันและต้องดำเนินการอย่างบริสุทธิ์ยุติธรรม เหล่านี้เป็นปัจจัยสำคัญที่จะช่วยพัฒนาความน่าเชื่อถือและเพิ่มความไว้วางใจของประชาชน เพื่อให้เกิดความมั่นคงทางการเมืองและสังคม ทั้งนี้การสร้างธรรมาภิบาลอาจต้องใช้เวลาอย่างน้อย 10-15 ปี จึงจะเห็นผลเป็นรูปธรรม

อย่างไรก็ดี ธรรมาภิบาลก็ยังมีความหมายที่ไม่ชัดเจน ทำให้นักวิชาการอีกส่วนหนึ่งได้ให้ความหมายของธรรมาภิบาลเช่นเดียวกับ governance ซึ่งหมายถึง การอภิบาล เป็นวิธีการใช้อำนาจที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการของการใช้อำนาจทางการเมือง และเกี่ยวข้องกับการบริหาร (Kjare, 2004, p. 3) ส่วน Kooiman (2005, p.2) กล่าวถึง governance ว่ามีความสำคัญในการศึกษาความสัมพันธ์และความรับผิดชอบระหว่างรัฐกับประชาชน ความสัมพันธ์และความรับผิดชอบระหว่างรัฐกับภาคเอกชน รวมทั้งความรับผิดชอบระหว่างภาครัฐกับภาคสังคม



สรุปได้ว่า ธรรมนูญเป็นการบริหารงานของทุกภาคส่วนที่ต้องการให้เกิดความโปร่งใสเป็นธรรม สามารถตรวจสอบได้ และเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม แต่ก็ยังมีข้อโต้แย้งจากนักวิชาการบางกลุ่ม ที่มีความเห็นว่าการนำธรรมนูญมาใช้นั้นเป็นการทำตามแนวความคิดของเสรีนิยมใหม่ ในรูปแบบของฉันทามติวอชิงตัน ซึ่งจะเป็นประโยชน์เฉพาะแก่อภิสิทธิ์ชน คนรวยหรือนายทุนเท่านั้น เพราะธรรมนูญจะกลายเป็นเครื่องมือรับใช้ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ (เหวง โตจิราการ, 2541, หน้า 102) แต่นักวิชาการส่วนใหญ่ได้ให้ความสำคัญกับ ธรรมนูญในฐานะหลักการและแนวทางการบริหาร และเป็นกุญแจสำคัญในการช่วยแก้ไขปัญหาได้ทุกระดับไม่ว่าจะเป็นระดับชาติหรือระดับองค์กร เป็นการจัดระเบียบการใช้อำนาจในรูปแบบใหม่ ซึ่งเน้นการให้ความสำคัญต่อประชาชน รวมทั้งพยายามให้ภาครัฐและเอกชนปรับรูปแบบการบริหารโดยเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม และคำนึงถึงประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นเมื่อทราบถึงที่มา ความหมายรูปแบบ องค์ประกอบ และลักษณะสำคัญของธรรมนูญที่นำไปใช้ในระบอบสากลแล้ว ลำดับต่อไปจะกล่าวถึงธรรมนูญที่ถูกนำมาใช้ในประเทศไทย

ธรรมนูญในประเทศไทย

คำว่า good governance ซึ่งแปลว่า “การบริหารกิจการที่ดี” นั้นไม่ใช่ศัพท์ใหม่ในสังคมไทย นักวิชาการได้กล่าวถึง good governance อย่างแตกต่างและแพร่หลาย เนื่องจากความมุ่งหมายที่จะขยายคำว่า good governance ให้ครอบคลุมถึงส่วนต่าง ๆ ของสังคมที่แตกต่างกันออกไป โดยคำว่า good governance ที่ใช้ในประเทศไทย ปรากฏครั้งแรกในเอกสารของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ หรือ IMF เป็นหนังสือแสดงเจตจำนงกู้เงิน จำนวน 17.2 พันล้านดอลลาร์ ตามที่รัฐบาลไทยขอความช่วยเหลือ จึงเป็นจุดเริ่มต้นทำให้นักวิชาการกลุ่มต่าง ๆ เริ่มสนใจ good governance ในบริบทของสังคมไทยมากยิ่งขึ้น

ต่อจากนั้นที่ประชุมอาจารย์คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เป็นกลุ่มบุคคลแรกที่บัญญัติคำไทยขึ้นใช้แทนคำว่า good governance โดยระบุในจดหมายเปิดผนึกถึงรัฐบาลไทย เรียกร้องให้นำหลักการ good governance มาใช้เพื่อการจัดการกับภาวะวิกฤติเศรษฐกิจ ทั้งนี้ good governance ต้องประกอบไปด้วยการที่ประชาชนสามารถควบคุม ตรวจสอบ ถ่วงดุลการดำเนินการของภาครัฐ ได้ ซึ่งแสดงว่าประชาชนต้องการสร้างประชาสังคมที่เข้มแข็ง โดยในจดหมายฉบับดังกล่าวใช้คำว่า “ธรรมรัฐ” แทนคำว่า governance ต่อมา ชัยวัฒน์ สถาอานันท์ ได้แปลคำว่า good governance เป็นภาษาไทยว่า ธรรมรัฐ และอธิบายความหมายว่า “ธรรมรัฐ หมายถึง การบริหารกิจการของบ้านเมืองด้วยความเป็นธรรม เคารพสิทธิของทุกคนอย่างเสมอกัน มีระบบตัวแทนของประชาชนที่สะท้อนความคิดของผู้คนได้อย่างเที่ยงตรง มีรัฐบาลที่ไม่เป็นระบบอำนาจนิยมใช้อำนาจอย่างที่ประชาชนจะตรวจสอบได้ รัฐบาลมีความเห็นอกเห็นใจเอื้ออาทรต่อประชาชนไม่ถูกประชาชนด้วยการเอาความเท็จมาให้ และมีอารยะพอที่จะแสดงความรับผิดชอบหากบริหารงานผิดพลาดหรือไร้ประสิทธิภาพ” (นฤมล ทับจุมพล, 2541 , หน้า 1-2) ต่อมา ชีรยุทธ บุญมี อาจารย์ประจำคณะสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้ทำให้คำว่า “ธรรมรัฐ” เป็นที่รู้จักอย่างกว้างขวาง โดยได้เรียกร้องให้



รัฐบาลสมัยนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรีสร้าง“ธรรมรัฐแห่งชาติ” หรือ governance ด้วยการระดม ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้นำสถาบันหลัก และเครือข่ายทางสังคมมาร่วมกันแก้ไขวิกฤตเศรษฐกิจไทย ธีรยุทธ บุญมี (2541, หน้า 61-70) ได้ให้คำจำกัดความธรรมรัฐว่า หมายถึง การบริหารจัดการของการปกครองประเทศ ที่ เน้นการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชนให้มากขึ้น ทั้งยังเป็นการเปลี่ยนเป้าหมาย วิธีการ ทศนคติของการบริหารจัดการต่าง ๆ ของประเทศ เน้นความเป็นพลเมือง เน้นความเป็นชุมชน เน้นผลงาน มากกว่าเน้นผู้ผลิต และการจะเกิดธรรมรัฐได้ก็ต้องมีการปฏิรูปสังคม จึงได้กำหนดให้มีวาระ “ธรรมรัฐ แห่งชาติ” ขึ้น ทำให้ธรรมรัฐกลายเป็นคำที่ถูกใช้เรียกแทน good governance อย่างกว้างขวาง นำไปสู่กระแส วิชาการวิจารณ์ทั้งเห็นด้วยและไม่เห็นด้วยในประเด็นดังกล่าว อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่า ธีรยุทธ บุญ มี เป็นผู้เข้าใจและแปลความหมายของการใช้ธรรมาภิบาลในบริบทแบบตะวันตกมากที่สุด โดยกล่าวว่าธรรม รัฐเป็นกระบวนการความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินซึ่งจะ ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพได้นั้นจะต้องมีคุณธรรม มีความโปร่งใส มีความยุติธรรม และสามารถตรวจสอบ ได้ การบริหารประเทศที่ดีควรเป็นแบบสองทาง ระหว่างรัฐบาลกับประชาชน โดยเน้นการมีส่วนร่วม และ องค์การภาคประชาสังคมต้องสามารถจัดการตนเอง เพื่อนำไปสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืนและเป็นธรรม นอกจากนี้ ธีรยุทธ บุญมี ยังได้จำแนกความหมายของธรรมรัฐ ออกเป็นสามระดับ ระดับที่หนึ่งคือ ธรรมรัฐในระดับปัจเจก บุคคล คือ ความเข้าใจของประชาชนว่าเป็นส่วนหนึ่งของรัฐ มีอำนาจในตนเองและสามารถใช้อำนาจนั้นอย่างมี ความรับผิดชอบเพื่อประโยชน์ต่อตนเองและส่วนร่วม ระดับที่สอง เป็นระดับกลุ่ม หมายถึงการนำธรรมรัฐไป ใช้ในระดับกลุ่ม บริษัท หรือองค์การ ให้การบริหารเป็นไปอย่างซื่อสัตย์ โปร่งใส และถูกต้องเหมาะสมตาม จริยธรรมทางวิชาชีพ และระดับที่สาม คือธรรมรัฐในระดับของคนทั้งชาติที่ต้องร่วมมือกัน

ดังนั้น คำว่า “ธรรมรัฐ” จึงเป็นศัพท์ที่ใช้เรียกแทนกันอย่างแพร่หลายของ good governance อย่างไรก็ตาม การใช้คำว่าธรรมรัฐในความหมายของนักวิชาการแต่ละคนไม่ได้เป็นไปในทิศทางเดียวกันทั้งหมด มี นักวิชาการคนอื่นได้ให้ความหมายของคำว่า good governance แตกต่างออกไป เช่น ประเวศ วะสี (2541) อธิบายถึงธรรมรัฐในลักษณะของการทำงานที่ประกอบด้วยภาครัฐ ภาคธุรกิจและภาคสังคมอย่างถูกต้อง เป็น ธรรม โดยภาครัฐและภาคธุรกิจต้องมีความโปร่งใส มีความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ และมีภาคสังคมที่เข้มแข็ง จนทำให้เกิดธรรมรัฐแห่งชาติ คือการที่ประเทศมีพลังขับเคลื่อนอย่างถูกต้องเป็นธรรม โดยถักทอทางสังคมเพื่อ สร้างพลังงานทางสังคม (social energy) เพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาของประเทศชาติ และธรรมรัฐต้องไม่แยก ออกจากปกครองในระบอบประชาธิปไตย การมีธรรมรัฐจะทำให้สังคมไทยมีความเข้มแข็งทุกด้าน ทั้งทาง จิตสำนึกในปัญหาทางสังคม ทางการเมือง ทางวัฒนธรรม ทางจริยธรรม ทางเศรษฐกิจ มีสมรรถนะ มีความ โปร่งใส สามารถอยู่ร่วมกันด้วยความสุข ความเอื้ออาทรต่อกัน ด้วยฐานอันมั่นคง อานันท์ ปันยารชุน (2541)



กล่าวว่า ธรรมนูญ คือ ผลลัพธ์ของการจัดการกิจกรรม ซึ่งบุคคลและสถาบันทั้งในภาครัฐ และเอกชนมีผลประโยชน์ร่วมกันมีลักษณะเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งอาจนำไปสู่การผสมผสานผลประโยชน์ที่หลากหลายและขัดแย้งกันได้ โดยสาระนั้น ธรรมนูญ คือ องค์ประกอบที่ทำให้เกิดการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้มั่นใจว่านโยบายที่กำหนดไว้จะได้ผล มีบรรทัดฐานเพื่อให้รัฐบาลจะสามารถสร้างผลงานตามที่สัญญาไว้กับประชาชน (นฤมล ทับจุมพล, 2541 , หน้า 3)

ดังนั้น การใช้คำว่า ธรรมนูญ แทนคำว่า good governance จึงสร้างความสับสนคลุมเครือด้วยความหมายที่ไม่ชัดเจน เนื่องจากตัวศัพท์เป็นการผสมคำว่า “ธรรม” กับคำว่า “รัฐ” ทำให้ถูกใช้ในความหมายของการบริหารบ้านเมืองรัฐด้วยความเป็นธรรม ซึ่งนักวิชาการจำนวนหนึ่งยอมรับว่าเป็นความหมายของ good governance และการใช้คำว่า “รัฐ” ในทางรัฐศาสตร์ที่ผ่านมาสื่อความหมายถึง governance ซึ่งสร้างความเข้าใจในทำนองที่รัฐเป็นศูนย์กลางของการบริหารประเทศ (พิทยา ว่องกุล, 2541)

แต่ยังมีนักวิชาการจำนวนหนึ่ง ได้พยายามให้ความหมายที่เป็นภาษาไทยและสามารถสื่อความหมายในระดับกว้าง โดยนำไปใช้ในภาคธุรกิจเอกชน และกับภาคประชาชน เริ่มจาก อมรา พงศาพิชญ์ (2541) แยกความหมายของ “รัฐ” ออกจาก governance โดยใช้คำว่า “ธรรมราชรัฐ” และให้ความหมายว่าเป็นการเปลี่ยนศูนย์กลางของการบริหารให้มาอยู่ที่ภาคประชาชนโดยอาศัยการกำกับดูแลที่ดี ทางด้านอรพินท์ สฟโชคชัย (2541, หน้า 4) พยายามรวมคำว่า รัฐและประชาชนไว้ด้วยกันเพื่อใช้แทน good governance คือใช้คำว่า “กลไกประชารัฐที่ดี” หมายถึงการที่ประชาชนในสังคมได้รับบริการสาธารณะ ที่มีคุณภาพจากหน่วยราชการ ประเทศมีศักยภาพในการกำหนดหรือดำเนินนโยบายตามหลักวิชาการและเหตุผล การบริหารการคลังของประเทศสามารถควบคุมการใช้งบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพ สำหรับชัยอนันต์ สมุทวณิช ได้ให้ความหมายของธรรมาภิบาลในลักษณะของ ประชารัฐ ที่เป็นองค์ประกอบของการทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐ และภาคประชาชน สำหรับการให้ความหมายธรรมาภิบาลที่มีลักษณะการบริหารของภาคเอกชนที่สำคัญได้แก่ วรภัทร โตธนะเกษม (2541, หน้า 11-17) อธิบายว่า good governance หมายถึง “การกำกับดูแลที่ดี” หรือหมายถึง การใช้สิทธิของความเป็นเจ้าของที่จะปกป้องดูแลผลประโยชน์ของตนเอง โดยผ่านกลไกที่เกี่ยวข้องในการบริหาร และ พูลนิจ ปิยะอนันต์ (2541) ได้ขยายความว่า การกำกับดูแลที่ดีคือ การดูแลผลประโยชน์ของส่วนรวม โดยประชาชนมีส่วนร่วมตรวจสอบในการทำงานขององค์การภาคเอกชน

ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่า คำว่า “ธรรมนูญ” “ธรรมราชรัฐ” “ประชารัฐ” หรือ “การกำกับดูแลที่ดี” ต่างก็ให้ความสำคัญเฉพาะมุมมองในด้านหนึ่ง ยังขาดความเชื่อมโยงให้เห็นว่าธรรมาภิบาลต้องประกอบไปด้วยภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน และจากวิกฤติเศรษฐกิจของประเทศ ทำให้รัฐบาลในขณะนั้นได้ให้สถาบันวิจัยและพัฒนาประเทศไทย (TDRI) บัญญัติคำว่า “ธรรมาภิบาล” ขึ้น โดยเป็นหลักการบริหารในสังคมไทย และได้ให้ข้อเสนอแนะรวมทั้งการส่งเสริมธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นในประเทศไทย (มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2542) โดยให้นิยามคำว่า ธรรมาภิบาล “หมายถึง กฎเกณฑ์การปกครองเพื่อบำรุงรักษาสังคมบ้านเมืองที่ดี อันหมายถึงการจัดการบริหารสังคมที่ดีในทุกๆ ด้านและทุกระดับ รวมถึงการจัดระบบองค์การและกลไก



ของคณะรัฐมนตรี ส่วนราชการ องค์การของรัฐ และรัฐบาลที่ไม่ใช่ส่วนราชการ การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และท้องถิ่น องค์การที่ไม่ใช่ของรัฐบาล (independent organization) องค์การเอกชน ชมรม และสมาคมเพื่อ กิจกรรมต่าง ๆ นิติบุคคลภาคเอกชน และภาคประชาสังคม (civil society)" นับตั้งแต่นั้นมาคำว่าธรรมาภิบาล จึง มีนักวิชาการเริ่มใช้และเป็นที่นิยมในแวดวงวิชาการ

แต่การใช้ศัพท์เรียกแทนคำว่า good governance นั้นยังไม่มีข้อยุติทางวิชาการ แม้ว่าบางคำจะเป็นคำที่ นิยมใช้ หรือเป็นคำที่ระบุไว้ในกฎหมายก็ตาม การให้คำจำกัดความที่กล่าวมาข้างต้น ก็ยังอธิบายถึง good governance ว่าเป็นเรื่องที่ยุ่งยากและซับซ้อน ดังนั้นจึงเกิดความสับสนของความหมายในคำว่าธรรมาภิบาลที่ยัง ไม่สามารถหาฉันทานุมัติของความหมายที่ชัดเจนได้ รวมถึงการตีความธรรมาภิบาล ก็มักจะอธิบายถึง องค์ประกอบของธรรมาภิบาลที่มีความแตกต่างกันออกไป ซึ่งการศึกษาครั้งนี้จะใช้คำว่า “ธรรมาภิบาล” เนื่องจากเป็นคำที่มีการอธิบายค่อนข้างชัดเจน กระชับ และสามารถครอบคลุมความหมายได้กว้างขวาง อีกทั้ง เป็นคำที่มีการใช้กันอย่างแพร่หลายในแวดวงวิชาการมาแล้วในระดับหนึ่ง เมื่อกล่าวถึงคำว่าธรรมาภิบาลก็ สามารถเกิดความเข้าใจตรงกันเป็นส่วนใหญ่

ดังนั้น เพื่อให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของการศึกษาที่ตั้งไว้ จึงได้ดำเนินการออกแบบการวิจัยให้ เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) โดยศึกษาแบบกรณีศึกษา (case study method) ใช้รูปแบบ กรณีศึกษาหลายกรณีศึกษา (multiple-case designs) (Yin, 2002, p.39) ที่ใช้องค์การภาคประชาสังคมเป็น กรณีศึกษาจำนวนมากกว่าหนึ่งกรณีศึกษา โดยผู้วิจัยเลือกองค์การ ภาคประชาสังคม 3 องค์การ เพื่อศึกษาถึง สภาพการบริหารงานขององค์การภาคประชาสังคม ตามหลักธรรมาภิบาล และจะอาศัยคุณลักษณะสำคัญตาม วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ ส่วนการเลือกกรณีศึกษามีหลักเกณฑ์คือ เป็นองค์การที่ตั้งอยู่ในพื้นที่กรุงเทพมหานคร เพื่อให้พื้นที่การศึกษามีบริบทและสภาพแวดล้อมที่ใกล้เคียงกันมากที่สุด ทั้งนี้ การเลือกพื้นที่กรุงเทพมหานคร เนื่องจากเป็นที่ตั้งขององค์การภาคประชาสังคมเป็นจำนวนมาก ประกอบกับเป็นพื้นที่ที่ผู้วิจัยสามารถเข้าถึง ข้อมูลได้ง่าย และเป็นองค์การที่มีคุณลักษณะของการดำเนินกิจกรรมทางด้านการเมืองที่หลากหลายมีลักษณะเด่นในเรื่องการทำงานที่มีอุดมการณ์ การทำงานที่มีทั้งการร่วมมือกับภาครัฐและคัดค้านต่อต้านกับรัฐในบาง เรื่อง สุดท้ายคือการให้ความร่วมมือของผู้ให้ข้อมูล ซึ่งมีความสำคัญในการวิจัย

การรวบรวมข้อมูลจะใช้วิธีการการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก โดยกำหนดผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (key informant) ประกอบไปด้วย ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานขององค์การภาคประชาสังคม โดยการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกในครั้งนี้ จะใช้การสัมภาษณ์แบบกึ่งมีโครงสร้าง (semi - structured interview) โดยมีโครงสร้างของคำถาม ที่กำหนด ตามแนวความคิด คำถามจะมีแนวคำตอบในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นหลัก ซึ่งสามารถเปรียบเทียบคำตอบของผู้ให้ ข้อมูลแต่ละคน ทำให้ง่ายต่อการประมวลข้อมูลจากการสัมภาษณ์ทั้งหมด ทั้งนี้ แนวทางการสัมภาษณ์ที่กำหนด ขึ้น จะต้องตรวจสอบความถูกต้องและสอดคล้องของเนื้อหา (Yin, 2007, p.36-37) และสังเกตจากสถานการณ์



หรือปรากฏการณ์จริง หรือบรรยากาศจากสถานที่ทำงาน โดยสามารถนำมาสนับสนุนช่วยยืนยันกับข้อมูลอื่น ๆ และยังมีการวิเคราะห์เอกสาร เป็นการรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร โดยศึกษาค้นคว้าจากเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งเอกสารปฐมภูมิและทุติยภูมิควบคู่กัน เช่น หนังสือ รายงานการปฏิบัติงาน หลักฐานเอกสารต่าง ๆ แผ่นพับ สิ่งพิมพ์ และเว็บไซต์ขององค์การภาคประชาสังคม เป็นต้น

ส่วนการวิเคราะห์ข้อมูลจะใช้วิธีการวิเคราะห์เนื้อหา (content analysis) ซึ่งเป็นเทคนิคที่สามารถใช้วิเคราะห์ข้อมูลในรูปแบบของเอกสารหรือข้อเขียน และคำพูดที่ได้จากการสัมภาษณ์หรือสนทนา เป็นการวิเคราะห์ทั้งความหมายทางภาษาโดยตรงจากเอกสาร และความหมายของความรู้สึกหรือการวิเคราะห์สิ่งที่ซ่อนอยู่ภายใน รวมถึงการตีความและบริบทแวดล้อมประกอบข้อมูลที่น่ามาวิเคราะห์ด้วย และจะนำหลักการตรวจสอบข้อมูลแบบ “Triangulation” เป็นการใช้กระบวนการวิธีการที่หลากหลาย (the multiple – method approach) ในการตรวจสอบและวิเคราะห์ข้อมูลประกอบด้วย (1) การพิจารณาแหล่งข้อมูลที่หลากหลาย (data triangulation) ทั้งในระยะเวลา สถานที่ หรือบุคคลให้ข้อมูล (2) การตรวจหรือทบทวนข้อมูลจากแหล่งของผู้วิจัย หรือจากผู้รู้หลายท่าน (investigator triangulation) (3) การตรวจสอบแนวความคิดและทฤษฎี (theory triangulation) และ (4) การตรวจสอบวิธีการรวบรวมข้อมูล (methodological triangulation) (ชาย โพธิ์สิตา, 2547, หน้า 387) ตรวจสอบข้อมูลที่ได้มาให้อุดมคติ

ดังนั้น จากหลักเกณฑ์ดังกล่าว องค์การที่ใช้เป็นกรณีศึกษา ได้แก่ (1) คณะกรรมการณรงค์เพื่อสิทธิมนุษยชน (2) สมาคมสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และ (3) คณะกรรมการณรงค์เพื่อประชาธิปไตย ซึ่งทั้ง 3 องค์การมีบทบาททางด้านประชาสังคมที่สำคัญเหมาะสม สำหรับการเป็นกรณีศึกษา ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

องค์การภาคประชาสังคมองค์การแรกได้แก่ คณะกรรมการณรงค์เพื่อสิทธิมนุษยชน (ครส.) ก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 11 สิงหาคม 2549 โดยมีนักสิทธิมนุษยชน นักวิชาการ ร่วมกันจัดตั้ง โดยมีการถือสำคัญเพื่อผลักดันเคลื่อนไหวให้กลไกทางสังคมเกิดความเข้าใจในเรื่องสิทธิมนุษยชนมากขึ้น และเร่งปฏิรูปนโยบายด้านสิทธิมนุษยชนอย่างเป็นรูปธรรม เพื่อให้หน่วยงานราชการ เกิดความเข้าใจ ตลอดจนส่งเสริมองค์ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชนของประชาชนให้มากขึ้น ผลงานสำคัญที่ผ่านมาเช่น การเข้าไปมีส่วนร่วมในการยุติความรุนแรงในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ การเรียกร้องให้รัฐบาลไม่ใช้ความรุนแรงกับผู้เข้าร่วมชุมนุมกับกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย เป็นต้น นับได้ว่าคณะกรรมการณรงค์เพื่อสิทธิมนุษยชนเป็นองค์การภาคประชาสังคมองค์การหนึ่งที่มีบทบาทและดำเนินกิจกรรมสำคัญๆ อย่างต่อเนื่องและเป็นรูปธรรม

องค์การภาคประชาสังคมแห่งที่สอง คือ สมาคมสิทธิและเสรีภาพของประชาชน (สสส.) ก่อตั้งเมื่อวันที่ 24 พฤศจิกายน 2516 โดยนักศึกษา นักวิชาการ ทนายความ และประชาชนจากหลายอาชีพที่ตระหนักในคุณค่าแห่งสิทธิและเสรีภาพ ได้ร่วมกันก่อตั้งขึ้นในนาม “สหภาพเพื่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน” เพื่อให้เป็นองค์การซึ่งทำหน้าที่ช่วยเหลือและพิทักษ์สิทธิเสรีภาพให้กับประชาชนผู้ถูกละเมิดขั้นพื้นฐาน รวมทั้งเพื่อเผยแพร่แนวคิด ข้อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาสิทธิมนุษยชน ต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชน



ตลอดจนประชาชนทั่วไป และได้ดำเนินกิจกรรมในการพิทักษ์ ส่งเสริมสิทธิเสรีภาพของประชาชนมาโดยตลอด เช่น เผยแพร่ความรู้ด้านกฎหมาย วรรณคดีให้มีการยกเลิกกฎหมายที่ไม่เป็นธรรม สนับสนุนการรวมกลุ่มของประชาชน เพื่อพิทักษ์ปกป้องผลประโยชน์ และเมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2526 สสส. ได้รับอนุญาตให้จัดตั้งเป็นสมาคม จึงเปลี่ยนชื่อจากสหภาพเพื่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน มาเป็น “สมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชน” โดยทำหน้าที่ให้การศึกษาและเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามระบอบประชาธิปไตย ป้องกันการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชน ร่วมมือและประสานงานกับองค์กรหรือสมาคมอื่นที่มีวัตถุประสงค์สอดคล้องกัน ส่งเสริมให้ประชาชนตามท้องถิ่นต่างๆ ได้ตื่นตัวในเรื่องสิทธิเสรีภาพ เพื่อกระจายความคิดและการปฏิบัติออกไปถึงระดับท้องถิ่น

องค์การภาคประชาสังคมแห่งที่สาม คือ คณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตย(ครป.) ก่อตั้งขึ้นในปี พ.ศ.2522 ดำเนินกิจกรรมที่สำคัญคือการรณรงค์เคลื่อนไหวที่มุ่งไปสู่การปฏิรูปการเมืองไทยทั้งระบบ ทำงานร่วมกับเครือข่ายขององค์การประชาธิปไตยและองค์การภาคประชาชน ในฐานะเป็นกองเลขานุการและศูนย์ประสานงานทั่วประเทศเพื่อรวบรวมและประมวลข้อคิดเห็นจากประชาชนเครือข่าย ทั่วประเทศ ดำเนินกิจกรรมทางประชาธิปไตยในประเด็นที่สำคัญ เช่น การปฏิรูปการเมือง การแก้ไขกฎหมายและระเบียบปฏิบัติเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ผลงานที่เด่นชัดขององค์การคือการเรียกร้องให้เกิดรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และการเคลื่อนไหวขับไล่รัฐบาล พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร เป็นต้น

ผลการศึกษา

หลักนิติธรรม

จากการศึกษาได้พบลักษณะร่วมกันของการบริหารตามหลักนิติธรรมในองค์การภาคประชาสังคมประการแรก ได้แก่ การทำงานของทุกองค์การมีการกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ นโยบายที่ให้ความสำคัญต่อเรื่องสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญโดยยึดแนวทางหลักการของกฎหมาย หรือแนวทางที่ถูกต้องของสังคมตามหลักธรรมาภิบาล เพราะองค์การภาคประชาสังคมที่เป็นกรณีศึกษาทำงานด้านสิทธิและเสรีภาพ เรียกร้องให้ประชาชนและสังคมได้รับความคุ้มครองในเรื่องสิทธิและเสรีภาพ รวมทั้งทำให้เกิดความเข้าใจในเรื่องประชาธิปไตยและการเมืองภาคประชาสังคม จึงส่งผลให้การทำงานต้องอาศัยหลักการและแนวทางตามรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ เพื่อแก้ไขปัญหาทางด้านสังคม

ลักษณะร่วมกันประการที่สอง คือ การบริหารอย่างยืดหยุ่น โดยไม่นำเอากฎระเบียบมาเป็นอุปสรรคต่อการทำงาน เพื่อให้แก้ไขปัญหาได้อย่างรวดเร็ว เพราะเรื่องสิทธิและเสรีภาพ เป็นเรื่องที่มีความสำคัญ ต้องได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วน การถูกละเมิดสิทธิทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อน จึงต้องทำงานอย่างรวดเร็ว โดยต้องปรึกษาหารือเพื่อได้ข้อสรุปที่ถูกต้อง เพื่อสามารถบรรลุเป้าหมายตามที่ได้ตั้งไว้



ลักษณะร่วมกันประการที่สาม คือการคำนึงถึงผลประโยชน์ของสังคม โดยองค์การภาคประชาสังคมทั้ง 3 แห่งได้ให้ความสำคัญกับผลประโยชน์ของสังคม โดยลักษณะของการจัดตั้งองค์การเป็นการรวมตัวของผู้ที่มีความสนใจในเรื่องสิทธิ เสรีภาพ การคุ้มครองนักสิทธิมนุษยชน และประชาธิปไตย มารวมกัน และกำหนดทิศทางการทำงานที่มุ่งแก้ไขปัญหาทั้งในระดับบุคคลและโครงสร้างของสังคม

ส่วนประเด็นที่มีความแตกต่างกันคือ การให้ความรู้ทางด้านกฎหมาย เป็นประเด็นซึ่งสมาคมสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้ความสำคัญเห็นว่า การให้ความรู้ทางด้านกฎหมายเพื่อให้ประชาชนมีความเข้าใจในเรื่องสิทธิและเสรีภาพ สามารถส่งผลให้ประชาชนเกิดความเข้มแข็งและเรียกร้ององค์การภาครัฐมาแก้ไขปัญหาได้อย่างยั่งยืนต่อไป ส่วนประเด็นของความเสมอภาคในองค์การนั้น จากลักษณะขององค์การที่ทำงานแบบแนวราบ ไม่มีสายบังคับบัญชา ทำให้เกิดร่วมมือกันโดยไม่แบ่งแยก เพราะมีฐานคิดว่าทุกคนมีสิทธิและความเท่าเทียมกันในการเสนอความคิดเห็นและทำให้เกิดการแก้ไขปัญหาได้อย่างรวดเร็ว

สภาพปัจจุบันขององค์การในหลักนิติธรรมขององค์การที่ทำการศึกษาสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลดังที่ได้กล่าวมา ซึ่งสรุปได้ว่า หลักนิติธรรมขององค์การภาคประชาสังคมทั้ง 3 แห่งนั้น มีลักษณะตามหลักธรรมาภิบาลในเรื่องนิติธรรม โดยผู้บริหารและบุคลากรมีการคำนึงถึงหลักนิติธรรมคล้ายคลึงกัน ซึ่งการดำเนินการอย่างถูกต้องตามหลักการ จะทำให้เกิดการสนับสนุนร่วมมือกันทำงานอย่างจริงจัง รวมทั้งการสนับสนุนจากประชาชนและสังคมต่อสิ่งที่องค์การได้กระทำอย่างเหมาะสม

หลักคุณธรรม

การบริหารงานจำเป็นต้องอาศัยหลักคุณธรรมมากำหนดเป็นกฎเกณฑ์หรือข้อประพฤติในการทำงาน ซึ่งเป็นสิ่งที่จะช่วยเสริมศักยภาพให้สามารถทำงานได้อย่างดี โดยแต่ละองค์การมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินการที่มีความแตกต่างกันตามความถนัด แต่สิ่งที่เหมือนกันคือการทำงานที่มีเป้าหมายโดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชนและสังคม

ปัจจุบันองค์การภาคประชาสังคมทั้ง 3 องค์การทำหน้าที่เรียกร้องแทนประชาชนในเรื่องที่เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพ ส่งเสริมการเมืองภาคประชาชน รวมทั้งการเฝ้าระวังปัญหาจากการถูกละเมิด ดังนั้น การบริหารอย่างมีประสิทธิภาพ จะต้องมีการจัดทำแผนและการนำแผนงานไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งการวางแผนสามารถช่วยอำนวยความสะดวกต่อการทำงาน โดยบุคลากรทุกระดับต้องมีความเข้าใจพื้นฐานของคุณค่าการทำงาน และเห็นคุณค่าของการมีแผนงาน ซึ่งขั้นตอนการจัดทำแผนจะเริ่มต้นด้วยศึกษารวบรวมข้อมูลจากพื้นที่ สักเคราะห์ประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นจริง จากนั้นจึงวิเคราะห์สภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกองค์การ พิจารณาให้เหมาะสมกับศักยภาพที่มีอยู่ในขององค์การว่ามีจุดอ่อนและจุดแข็งอะไรบ้าง แล้วนำมากำหนดเป็นแผนงานเพื่อนำไปปฏิบัติโดยมีเป้าหมายแก้ไขปัญหาของประชาชนในลักษณะต่างๆ เช่น การให้ประชาชนเกิดความรู้และตื่นตัวในเรื่องสิทธิและเสรีภาพ หรือการดำเนินการเรียกร้องและเคลื่อนไหว เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาธรรมชาติขององค์การภาคประชาสังคมในปัจจุบันเห็นได้ว่าการสร้างกระบวนการทำงานโดยวิธีการตรวจสอบการทำงานด้วยวิธีการติดต่อสื่อสารระหว่างผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ทำให้เกิดความเข้าใจที่ตรงกัน และถือได้ว่าเป็นกระบวนการทำงานอย่างมีคุณธรรมขององค์การภาคประชาสังคมคือการเข้าใจถึงปัญหาของสังคมที่เกิดขึ้นและต้องการช่วยเหลือให้ประชาชนและสังคมได้รับการแก้ไข ด้วยการกำหนดออกมาเป็นแผนที่ชัดเจนในการดำเนินการ และสุดท้ายต้องอธิบายต่อสังคมได้ว่ามีความถูกต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้หรือไม่

หลักความโปร่งใสและตรวจสอบได้

ในกรณีนี้พบว่าความโปร่งใสและตรวจสอบได้ประกอบไปด้วย การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารในรูปแบบต่างๆ เช่น รายงานการวิจัย หนังสือ เอกสาร แผ่นพับ รวมทั้งเว็บไซต์ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการดำเนินการที่มีการติดต่อสื่อสารระหว่างองค์การและสังคม ทำให้ทราบถึงผลงานขององค์การที่ดำเนินการประกอบกิจกรรมสิ่งใด และมีความคืบหน้าของการแก้ไขปัญหาในเรื่องที่องค์การสนใจอยู่ในระดับใด อีกทั้งเป็นการทราบถึงการทำงานว่าดำเนินการไปในทิศทางใด สำหรับการทำงานโดยใช้รูปแบบการตรวจสอบขององค์การที่เป็นระบบ ต้องดำเนินการด้วยการวางระบบตรวจสอบภายในองค์การ เช่น การตรวจสอบบัญชี การจัดทำรายงานประจำปี นอกจากนั้น การร่วมเป็นคณะกรรมการของภาครัฐในการทำงานแก้ไขปัญหาเรื่องสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่แสดงถึงความน่าเชื่อถือจากผลการทำงานขององค์การภาคประชาสังคม และแสดงความคิดเห็นเพื่อการแก้ไขปัญหาของสังคม สร้างกระแสให้เกิดการผลักดันและแก้ไขปัญหา ส่วนในเรื่องการพัฒนากิจการงานนั้นต้องอาศัยทั้งหลักคุณธรรมและความรับผิดชอบต่อสังคม ถือว่าเป็นส่วนสำคัญที่จะทำให้เกิดการสร้างระบบการตรวจสอบจากภายใน นอกจากนี้แล้ว การสร้างความโปร่งใสจากลักษณะขององค์การที่มีขนาดเล็กทำให้สามารถลดขั้นตอนการทำงานสามารถตรวจสอบได้ง่ายขึ้น

สำหรับปัญหาขององค์การในเรื่องของการตรวจสอบโดยตรงที่เปิดโอกาสให้ประชาชนหรือองค์การภายนอกเข้าไปดูการทำงานภายในองค์การ ซึ่งเป็นสิ่งที่ยังไม่สามารถกระทำได้นี้เนื่องจากข้อจำกัดจากสถานที่ตั้งและพื้นที่จำกัด จึงไม่สามารถรองรับผู้ที่มาเยี่ยมชมการทำงานได้เป็นจำนวนมาก นอกจากนั้น ยังขาดแคลนงบประมาณและบุคลากรที่จะดำเนินการเป็นผู้ประสานงานและต้อนรับผู้ที่มาดูการทำงานขององค์การ ซึ่งประเด็นนี้หากองค์การได้เปิดให้บุคคลภายนอกเยี่ยมชมก็อาจทำให้กระทบกับการทำกิจกรรมหลักอื่นๆ เพราะต้องคอยต้อนรับ และตอบข้อซักถามต่าง ๆ ประเด็นสุดท้าย แม้จะมีการทำงานที่โปร่งใสและตรวจสอบได้ สิ่งที่ต้องตระหนักคือการทำงานเป็นไปอย่างอิสระ ไม่ถูกครอบงำโดยผู้แสวงหาผลประโยชน์หรือจากองค์การผู้ให้ทุนที่ต้องการเข้ามามีอิทธิพล อย่างไรก็ตาม องค์การภาคประชาสังคมที่ทำหน้าที่ด้านการตรวจสอบไม่สามารถทำงานได้อย่างเต็มที่เนื่องจากประสบปัญหาเกี่ยวกับทางด้านการเงินการบริหารบุคคล และความไม่มีเวลาของ



ผู้บริหาร รวมถึงบุคคลที่เข้าร่วมทำงานอาจอาศัยช่องว่างของการขาดแคลนในเรื่องดังกล่าว ทำให้บางองค์การไม่สามารถปฏิบัติงานได้เป็นระยะเวลานานติดต่อกัน อันจะส่งผลกระทบต่อการทำงานและระบบการตรวจสอบจากองค์การภาคประชาสังคม

หลักการมีส่วนร่วม

สำหรับเรื่องการมีส่วนร่วมพบความว่าในปัจจุบันทั้งผู้บริหารและบุคลากรขององค์การภาคประชาสังคมทุกคนให้ความสำคัญกับคำว่า “การมีส่วนร่วม” และเข้าใจว่าการทำงานในปัจจุบันจำเป็นต้องอาศัยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อนำมาพัฒนาการดำเนินงานขององค์การ สำหรับวิธีการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม โดยการรับฟังและเรียนรู้ความต้องการของประชาชน โดยความต้องการของประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนนั้นมีความแตกต่างกันตามแต่ละกรณีจากสาเหตุตามปัญหาและพื้นที่ แต่อย่างไรก็ดี องค์การภาคประชาสังคมได้พยายามพัฒนาและปรับปรุงการทำงานเพื่อแก้ไขปัญหาให้ประชาชนและเป็นอีกหนทางหนึ่งของการแก้ไขปัญหาสาธารณะ ซึ่งจากประสบการณ์การทำงานทำให้ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่มีความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับปัญหาของสังคม และติดตามเรียนรู้ปัญหาของประชาชน โดยองค์การทั้ง 3 แห่งพยายามปรับปรุงการทำงานอยู่ตลอดเวลาและกระตือรือร้นกับปัญหามากยิ่งขึ้น จึงถือว่าเป็นเรื่องสำคัญอย่างยิ่ง สำหรับการบริหารในปัจจุบัน ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐหรือภาคเอกชนโดยจะต้องให้ความสำคัญกับประชาชน เพื่อให้องค์การดำรงอยู่ได้ แม้ในปัจจุบันองค์การได้พัฒนาตนเองให้สามารถตอบสนองการแก้ไขปัญหาของประชาชน แต่บางครั้งก็ยังไม่สามารถนำความคิดเห็นที่ได้ไปพัฒนาการทำงานเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและสังคมได้อย่างเต็มที่

การมีส่วนร่วมของประชาชนในที่นี้จะยกตัวอย่างปัจจัยของประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมกับองค์การจะต้องมีองค์ประกอบดังนี้ (1) องค์การจะต้องให้ข้อมูลข่าวสารต่อสาธารณชนอย่างทั่วถึง และแจ้งผลที่จะติดตามมาของการที่ได้นำเสนอซึ่งประชาชนสามารถเลือกได้ว่าจะเข้ามามีส่วนร่วมหรือไม่อย่างไร (2) การให้ข้อมูลข่าวสารต่อสาธารณชนถึงผลที่จะเกิดขึ้นจากการไม่ทำตามของกิจกรรมที่นำเสนอ (3) องค์การต้องแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าประชาชนสามารถจะมีส่วนร่วมได้อย่างไร (4) ต้องจัดหาช่องทางที่อย่างเปิดกว้างและเท่าเทียมกันในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของสาธารณชนแก่ผู้ทำหน้าที่ตัดสินใจ (5) สร้างความมั่นใจว่าความคิดเห็นจากทุกๆ ส่วน จะได้รับการเก็บรวบรวมข้อมูลและนำไปปฏิบัติ

จากองค์ประกอบข้างต้นเป็นการยกตัวอย่างให้เห็นว่า องค์การภาคประชาสังคมพยายามดำเนินการตามหลักการดังกล่าว เช่นการให้ข้อมูลข่าวสาร การรับฟังความคิดเห็น และการเปิดช่องทางที่หลากหลายในการเข้ามามีส่วนร่วม จึงนับว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งสำหรับการบริหาร ซึ่งองค์การภาคประชาสังคมได้พยายามดำเนินการตามแนวทางนี้ แต่แตกต่างกันตามรูปแบบการบริหารขององค์การ และการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเป็นส่วนสำคัญของการสนับสนุนจากประชาชน นอกจากนี้ หากประชาชนมีความสนใจในกิจกรรมขององค์การสามารถสนับสนุนทุนหรือสมัครเข้าร่วมเป็นสมาชิกองค์การได้อีกทางหนึ่งด้วย



สำหรับประเด็นการทำงานเป็นองค์การแบบเครือข่ายซึ่งเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอีกประการหนึ่งโดยการทำงานแบบเครือข่ายทำให้การเคลื่อนไหวเรียกร้องให้รัฐแก้ไขปัญหาต่างๆ ได้อย่างมีพลัง ทำให้เกิดเป็นกระแสของสังคม รวมทั้งยังเป็นการประหยังบประมาณลดการใช้บุคลากรโดยมีการทำงานประสานงานกันอย่างใกล้ชิด

หลักความรับผิดชอบ

การบริหารตามธรรมาภิบาลทั้ง 3 องค์การประชาสังคมได้ให้ความสำคัญกับความรับผิดชอบ ซึ่งต้องประกอบไปด้วยลักษณะดังต่อไปนี้ (1) มีการทำข้อตกลง ทั้งสองฝ่ายจะต้องมีการเจรจาพูดคุยกันระหว่างผู้บริหารและเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับเป้าหมายภารกิจของงานที่จะมุ่งทำงานทั้งในปัจจุบันและอนาคตกับสิ่งที่องค์การมุ่งหวังจากบุคลากร เพื่อให้บุคลากรสามารถทำงานบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว และจะมีการทำเป็นข้อตกลงเกี่ยวกับภารกิจ ความมุ่งหวังและการสนับสนุนที่ชัดเจน เป็นที่ยอมรับทั้งสองฝ่าย (2) ต้องมีการแบ่งปันข้อมูลและทรัพยากร มีการกระจายข้อมูลข่าวสารอย่างทั่วถึงทั้งองค์การ (3) การแก้ไขความขัดแย้ง หากมีความขัดแย้งเกิดขึ้นองค์การจะต้องมีการดำเนินการแก้ไข ไม่ปล่อยให้ความขัดแย้งมีอยู่ต่อไปจนส่งผลกระทบต่อการทำงาน (4) การสนับสนุนและแนวทาง การปฏิบัติสามารถทำได้อย่างราบรื่นด้วยการกำหนดแนวทางการปฏิบัติงานอย่างชัดเจนให้ผู้ปฏิบัติได้รับการสนับสนุนทรัพยากร หรือคำแนะนำคำปรึกษาให้กำลังใจ (5) เน้นเป้าหมายมากกว่าตำแหน่ง การเลือกบุคคลที่เข้ามาทำงานต้องพิจารณาว่าไม่มีประโยชน์อื่นแอบแฝง (6) การสร้างระบบงานและฝึกรอบรมมีการทำงานที่เป็นระบบ สามารถประสานงานได้เป็นอย่างดี มีการฝึกรอบรมให้สามารถปฏิบัติงานได้ตามภาระหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย (7) มีตัวชี้วัดที่ชัดเจน การติดตามประเมินผลเพื่อทราบถึงความก้าวหน้าของผลงาน (8) ปฏิบัติตามพันธกิจที่ตกลง บุคลากรที่มีจิตสำนึกในการปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมาย หากไม่สามารถปฏิบัติได้ จะต้องสื่อสารแก่ผู้บริหาร หรือเพื่อนร่วมงานเพื่อแก้ไขปัญหา (9) การยอมรับและยกย่องสมาชิก จะต้องมีการยอมรับผลงานที่ประสบความสำเร็จให้เกียรติบุคคลที่นำองค์การไปสู่เป้าหมายที่ตั้งไว้

ดังนั้น องค์การภาคประชาสังคมทั้ง 3 แห่งได้พยายามดำเนินการตามแนวทางโดยพยายามปรับปรุงกระบวนการทำงานให้ได้มีมาตรฐานตามที่ตั้งไว้ และสร้างวัฒนธรรมการทำงานให้มีความรับผิดชอบโดยให้อิสระในการทำงาน มีการตัดสินใจอย่างรอบคอบ มีการติดต่อสื่อสาร เป็นต้น และไม่ว่าจะเป็นองค์การภาคประชาสังคมหรือองค์การใดๆ ก็ตาม หากต้องดำเนินการบริหารตามหลักความรับผิดชอบก็จะสามารถช่วยให้การทำงานเกิดมาตรฐานการทำงานและเกิดความสำเร็จต่อองค์การได้ ซึ่งการดำเนินการต่าง ๆ ต้องไม่ให้เกิดเป็นอุปสรรคต่อการทำงานหรือทำให้เป็นความรู้สึกเบื่อหน่ายซึ่งจะทำให้เกิดทัศนคติทางลบได้ ส่วนสิ่งสำคัญอีกประการหนึ่งคือความมุ่งมั่นของผู้บริหารองค์การที่เอาใจใส่เป็นต้นแบบของการทำงานที่ประสบความสำเร็จและการมีส่วนร่วมของเจ้าหน้าที่ในองค์การ จะต้องสร้างความรู้และความเข้าใจในเรื่องธรรมาภิบาล โดยเริ่มจากการสร้างจิตสำนึกรับผิดชอบตระหนักต่อหน้าที่ และทำให้เห็นว่าหากนำธรรมาภิบาล มาใช้ ตนเองและองค์การ



โดยรวมจะเกิดประโยชน์อย่างไรบ้าง แต่อย่างไรก็ตาม จะต้องพิจารณาความพร้อมขององค์กรในเรื่องต่าง ๆ เช่น จำนวนบุคลากร ทักษะของความรู้ความเข้าใจ และศักยภาพของบุคลากร รวมทั้งงบประมาณ และต้องคำนึงถึงความพอดีในการให้ความรับผิดชอบต่อการทำงาน โดยในบางครั้งการให้อิสระมากเกินไปก็ทำให้เจ้าหน้าที่ขาดความรับผิดชอบเช่นเดียวกัน

หลักความคุ้มค่า

องค์กรภาคประชาสังคมให้ความสำคัญกับการพัฒนาบุคคล โดยเฉพาะการสร้างขวัญและกำลังใจ แรงจูงใจต่อการทำงาน แต่เนื่องจากมีงบประมาณอย่างจำกัด ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของบุคลากร ไม่ว่าจะเป็นเรื่อง ค่าตอบแทน ความมั่นคง หรือความก้าวหน้าในตำแหน่งอย่างเป็นระบบเหมือนกับองค์กรภาครัฐหรือภาคเอกชน ดังนั้น จึงเป็นเรื่องของผู้บริหารองค์กรที่จะต้องสร้างแรงจูงใจและสร้างความพึงพอใจให้แก่บุคลากร โดยสนับสนุนในเรื่องอื่นๆ เท่าที่จะกระทำได้นอกจากนั้น ต้องใช้ทรัพยากรบุคคลให้เกิดความคุ้มค่าด้วยการถ่ายทอดประสบการณ์จากการทำงานโดยการประชุมเพื่อหารือการทำงาน และสรุปออกเป็นเอกสาร สำหรับเป็นแนวทางของการทำงาน โดยในเรื่องนี้เป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะหากองค์กรใช้ผู้เชี่ยวชาญหรือมีประสบการณ์จากการทำงานช่วยถ่ายทอดแนวความคิดการทำงาน จะทำให้เกิดความสะดวกรวดเร็วในการทำงาน และยังสามารถเป็นพื้นฐานขององค์กรแห่งการเรียนรู้ได้ต่อไป

ในเรื่องของการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ ถือว่าเป็นเรื่องที่สำคัญอีกประการหนึ่งสำหรับการบริหารในยุคปัจจุบันยกตัวอย่างเช่น การส่งข้อมูลทางจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ การประสานงานระหว่างผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ จากการวิเคราะห์และอภิปรายผลที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ทั้ง 3 องค์กรให้ความสำคัญกับระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเป็นอย่างมาก เพราะองค์กรมีขนาดเล็ก จำนวนบุคลากรไม่มากนัก งบประมาณที่สนับสนุนมีน้อย จึงมีการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศให้เป็นประโยชน์มากที่สุดต่อการทำงานขององค์กร ทำให้เกิดความสะดวกรวดเร็ว และเกิดความเข้าใจถูกต้องตรงกัน ช่วยลดขั้นตอนเวลาในการทำงาน

สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

ดังนั้น ผู้วิจัยได้กำหนดกรอบแนวความคิดโดยใช้หลักการธรรมาภิบาลมาเป็นเรื่องที่ดำเนินการศึกษาประกอบไปด้วย 6 หลักการ ประกอบไปด้วย (1) หลักนิติธรรม (2) หลักคุณธรรม (3) หลักความโปร่งใสและตรวจสอบได้ (4) หลักการมีส่วนร่วม (5) หลักความรับผิดชอบ และ (6) หลักความคุ้มค่า ซึ่งหลักการทั้งหมดนี้ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลการวิจัยอย่างเป็นระบบ และทำให้สามารถสะท้อนภาพการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลในองค์กรภาคประชาสังคม และได้พิจารณาแล้วว่า สามารถเป็นประเด็นที่มีความสำคัญและครอบคลุมต่อการบริหารงานได้ ซึ่งการสรุปผลการศึกษามีรายละเอียดต่อไปนี้

1. หลักนิติธรรม เป็นเรื่องของการทำงานที่ต้องการคำนึงถึงกฎหมาย กฎระเบียบเพื่อนำมากำหนดทิศทางขององค์กรเป็นวิสัยทัศน์และพันธกิจ และนำมาใช้เป็นแนวทางการทำงานอย่างให้เกิดประโยชน์ต่อ



ประชาชนมากที่สุด สามารถสรุปผลการศึกษาได้ว่า องค์การภาคประชาสังคมทั้ง 3 แห่ง มีการคำนึงถึงกฎเกณฑ์ กฎระเบียบ แล้วนำมากำหนดทิศทางการทำงานในลักษณะของวิสัยทัศน์และพันธกิจ ที่มีเป้าหมายการดำเนินการ อย่างชัดเจน เช่น การให้ความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนในเรื่องสิทธิและเสรีภาพ หรือการเรียกร้องตรวจสอบการทำงานของรัฐ ซึ่งเป็นเรื่องที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติและให้อำนาจไว้ จึงอาจกล่าวได้ว่า องค์การได้ดำเนินการตาม ความถูกต้องของหลักการนิติธรรม ส่วนด้านการบริหารทั้ง 3 องค์การได้วางแนวทางการดำเนินงานอย่าง คล้ายคลึงกัน เนื่องจากการทำงานขององค์การภาครัฐที่มีความล่าช้า มีกฎระเบียบขั้นตอนมาก ทำให้ประชาชน ไม่ได้รับความสะดวกและรวดเร็วในการแก้ไขปัญหา ดังนั้น จึงได้แก้ไขปัญหการทำงาน โดยอาศัยข้อได้เปรียบ จากโครงสร้างขององค์การที่มีลักษณะแบนราบ ปรับปรุงวิธีการทำงานให้เกิดความยืดหยุ่นมากที่สุด ทั้งนี้ แต่ละ องค์การได้กำหนดแนวทางการทำงานที่แตกต่างกันออกไปตามลักษณะของการบริหาร เช่น สมาคมสิทธิและ เสรีภาพของประชาชนได้กำหนดแนวทางการทำงานเป็นแบบลายลักษณ์อักษรในลักษณะของธรรมนูญการ ทำงาน ส่วนประเด็นอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องเป็นประเด็นย่อย ได้แก่ การทำงานที่ยึดถือประ โยชน์ของประชาชน หรือวิธีการ ทำงานที่ต้องมีการประชุมปรึกษาหารือกัน การสร้างความเสมอภาคไม่แบ่งแยก และการเผยแพร่ความรู้ด้าน กฎหมายเพื่อทำให้เกิดความเข้าใจที่ถูกต้อง เมื่อนำมาพิจารณาแล้วสามารถสรุปถึงจุดร่วมของลักษณะการทำงาน ที่ต้องยึดความถูกต้อง โดยแต่ละประเด็นมีความเชื่อมโยงซึ่งกันและกัน เช่น การทำงานที่ต้องมีการประชุม ปรึกษาหารือ แสดงให้เห็นถึงการให้ความเท่าเทียมกันสามารถแสดงความคิดเห็นได้อย่างอิสระ และต้องเคารพ ต่อความคิดเห็นของผู้อื่น ทั้งนี้การประชุมปรึกษาหารือเป็นแนวทางการทำงานที่ถูกต้องเพื่อประ โยชน์ของ ประชาชน

2. หลักคุณธรรม องค์การภาคประชาสังคมทั้ง 3 ได้ คำนึงถึงหลักคุณธรรม โดยสามารถสรุปได้

2 ประเด็นสำคัญ ประเด็นแรกคือ เรื่องการวางแผนเพื่อผลประโยชน์ต่อสังคม ส่วนประเด็นที่สอง คือ เรื่องการ สร้างมาตรฐานของการทำงานที่ต้องไม่มีผลประโยชน์แอบแฝงโดยใช้การควบคุมการทำงานด้วยวิธีการ ติดต่อสื่อสาร

โดยการวางแผนจะเป็นขั้นตอนหลังจากที่องค์การได้กำหนดวิสัยทัศน์และพันธกิจว่าจะต้องมี เป้าหมายแก้ไขปัญหในเรื่องใดบ้าง และต้องพิจารณากำหนดออกมาเป็นแผนดำเนินงาน ซึ่งต้องรวบรวมข้อมูล อย่างครบถ้วน ไม่ว่าจะเป็นการเมือง เศรษฐกิจ สังคม รวมทั้งพิจารณาถึงปัจจัยความพร้อมของงบประมาณ บุคลากร เครื่องมือสนับสนุน จึงสามารถจะกำหนดออกมาเป็นแผนได้ ดังนั้น หลักคุณธรรมมีส่วนเกี่ยวข้องใน เรื่องของผลที่ได้รับจากการวางแผน โดยต้องตอบคำถามได้ว่า แผนงานที่กำหนดใครเป็นผู้ที่ได้รับ ผลประโยชน์สูงสุด ถ้าแผนงานมีความคลุมเครือไม่ชัดเจน ไม่มีเป้าหมายแสดงว่าไม่มีคุณธรรมหรือความ ถูกต้อง เช่น แผนการรณรงค์ให้ยกเลิกโทษประหารชีวิต โดยกำหนดกลุ่มเป้าหมาย คือ นักโทษที่กำลังจะถูก ประหารชีวิต ซึ่งเป็นการปกป้องและรักษาสิทธิของผู้กระทำความผิดไม่ให้ถูกละเมิด เป็นต้น



ในส่วนการสร้างมาตรฐานการทำงานที่ต้องไม่มีผลประโยชน์แอบแฝง อาจกล่าวได้ว่าเป็นเรื่องของการนำไปปฏิบัติ ซึ่งองค์การภาคประชาสังคมได้สร้างกระบวนการทำงานและตรวจสอบการทำงานด้วยวิธีการติดต่อสื่อสารระหว่างกัน สามารถชักจูงทำให้ความเข้าใจกับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติเกี่ยวกับขั้นตอนการทำงาน และแนวทางของการบรรลุเป้าหมาย ดังนั้น จึงทำให้ทราบว่าเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานมีความเข้าใจต่อการทำงานหรือไม่ นอกจากนี้ การติดต่อสื่อสารยังสามารถใช้เป็นการควบคุมการทำงานได้อีกทางหนึ่งโดยเป็นไปในลักษณะการพูดคุยสอบถามความคืบหน้าของการทำงาน รวมถึงปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้น เพื่อที่จะได้นำมาแก้ไขได้อย่างรวดเร็วต่อไป

3. หลักความโปร่งใสและตรวจสอบได้ จากการศึกษาสามารถสรุปประเด็นที่สำคัญในเรื่องความโปร่งใสและตรวจสอบได้ ซึ่งประกอบด้วย ประเด็นแรก คือ การเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร และประการที่สอง คือ การเปิดโอกาสให้ประชาชนและองค์กรเข้ามาตรวจสอบการทำงาน

ในประเด็นแรก องค์การประชาสังคมทั้ง 3 แห่ง ได้ดำเนินการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารให้แก่ประชาชนและองค์กรภายนอกได้รับทราบถึง ผลการดำเนินงานที่ผ่านมาเช่น การผลิตหนังสือ เอกสารรายงานการวิจัย การประชุมสัมมนา และการเผยแพร่ทางเว็บไซต์ เป็นต้น ซึ่งการเผยแพร่ให้ข้อมูลการทำงานถือได้ว่าเป็นการทำงานอย่างโปร่งใสเพราะนอกจากประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในสิทธิและเสรีภาพหรือการเมืองภาคประชาชนแล้ว ยังเป็นการตรวจสอบการทำงานขององค์กรได้อีกทางหนึ่งว่ามีผลงานหรือได้ดำเนินกิจกรรมในเรื่องใดบ้าง

ในส่วนการเปิดโอกาสให้ประชาชนและองค์กรอื่นเข้ามาตรวจสอบการทำงาน ได้เปิดโอกาสให้แนะนำหรือเสนอความคิดที่ต้องการให้ดำเนินกิจกรรมในแก้ไขปัญหของประชาชนและสังคมได้อย่างตรงจุด สำหรับการตรวจสอบจากภายนอกจะเห็นได้ จากการที่บุคลากรในองค์กร ถูกเชิญไปเป็นวิทยากรบรรยายให้ความรู้ หรือการติดต่อขอสัมภาษณ์จากสื่อมวลชน เพื่อแสดงความคิดเห็น นอกจากนี้ ยังได้รับเชิญเป็นคณะกรรมการเพื่อแก้ไขปัญหาด้านสิทธิและเสรีภาพกับองค์การภาครัฐ จึงอาจกล่าวได้ว่าองค์กรเป็นผู้เชี่ยวชาญมีความรู้และประสบการณ์มีผลงานเป็นที่ประจักษ์ ในทางตรงกันข้าม หากองค์กรมีการทำงานในเชิงลบหรือมีการกล่าวหาว่าดำเนินการอย่างมีผลประโยชน์อื่นแอบแฝง ก็จะทำให้ความน่าเชื่อถือลดลงไป นอกจากนั้น ยังมีสื่อสารมวลชนเข้ามาตรวจสอบการทำงานอีกทางหนึ่งด้วย

เรื่องของการตรวจสอบภายในได้จัดทำระบบบัญชีอย่างโปร่งใสด้วยการแบ่งแยกเป็นบัญชีรายรับ บัญชีรายจ่าย รวมทั้งมอบหมายให้เจ้าหน้าที่แต่ละบุคคลรับผิดชอบเรื่องบัญชีที่ต้องแบ่งแยกออกจากกัน เช่น ผู้จ่ายเงินจะต้องมีหน้าที่เพียงการเบิกจ่ายเท่านั้น และต้องรายงานผลทางบัญชีแก่ผู้ให้ทุนและประชาชนได้รับทราบ นอกจากนั้น ยังต้องจัดทำรายงานผลการดำเนินงานประจำปีตามที่กฎหมายกำหนดให้กับองค์การภาครัฐเพื่อตรวจสอบการทำงานอยู่เป็นประจำทุกปี ส่วนข้อจำกัดของเรื่องการตรวจสอบ คือ ไม่สามารถเปิดโอกาสให้ประชาชนหรือองค์กรภายนอกเข้ามาเยี่ยมชมการทำงานได้โดยตรง เพราะมีข้อจำกัดด้านสถานที่ รวมถึงไม่มีงบประมาณ เวลา และบุคลากร



4. หลักการมีส่วนร่วม จากการศึกษาสามารถสรุปประเด็นที่สำคัญในเรื่องการมีส่วนร่วมประกอบไปด้วย ประเด็นแรก คือ การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม และประเด็นที่สองคือการทำงานแบบเครือข่าย

จากผลการศึกษาสรุปได้ว่า องค์การทั้ง 3 แห่ง ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น ด้วยช่องทางการติดต่อสื่อสาร ประกอบไปด้วย โทรศัพท์ โทรสาร และทางจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งบางองค์การเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมโดยตรงเช่น คณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตยได้เปิดรับเจ้าหน้าที่อาสาสมัครเข้ามาช่วยรณรงค์กิจกรรมขององค์การ การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเป็นส่วนสำคัญในการสนับสนุนกิจกรรมขององค์การ นอกจากนั้น หากประชาชนมีความสนใจในกิจกรรมขององค์การยังสามารถให้สนับสนุนในรูปแบบของเงินทุนหรือสมัครเข้าร่วมเป็นสมาชิกองค์การได้อีกทางหนึ่ง ซึ่งสามารถอาศัยเป็นแนวร่วมที่เข้มแข็งในการแก้ไขปัญหาได้

สำหรับประเด็นการทำงานเป็นองค์การเครือข่าย ซึ่งเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอีกประการหนึ่ง คือการทำงานขององค์การภาคประชาสังคมต้องพัฒนาให้เกิดการทำงานแบบเครือข่าย เพื่อเป็นแนวร่วมเคลื่อนไหวเรียกร้องการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ อย่างมีพลัง และสร้างให้เกิดเป็นประเด็นปัญหาที่หยิบขมกลืนถึงกันในสังคม นอกจากนั้นยังสามารถประหยัคงบประมาณ ลดการใช้บุคลากรได้อีกทางหนึ่ง ส่วนข้อจำกัดของการมีส่วนร่วม นั้น คือ การไม่สามารถใช้ข้อมูลของประชาชนอย่างเกิดประโยชน์ได้ในทันที ในส่วนของการไม่สามารถนำเอาความคิดเห็นจากประชาชนไปกำหนดเป็นแผนงานอย่างเร่งด่วนได้ เพราะการจัดทำแผนต้องดำเนินการเป็นขั้นตอนอาศัยเวลาและต้องมีผู้สนับสนุนด้านงบประมาณในเรื่องนั้น

5. หลักความรับผิดชอบ จากการศึกษาสามารถสรุปประเด็นที่สำคัญในเรื่องความรับผิดชอบ ประกอบไปด้วย ประเด็นแรก คือ เรื่องการสร้างวัฒนธรรมการทำงานอย่างอิสระ แต่ต้องตัดสินใจอย่างรอบคอบและควบคุมการทำงานอย่างใกล้ชิด ประเด็นที่สอง คือ ผู้บริหาร เป็นแบบอย่างของการทำงานที่มีความรับผิดชอบ

ผลการศึกษา พบว่า องค์การภาคประชาสังคมทั้ง 3 แห่ง ได้สร้างวัฒนธรรมการทำงานโดยให้อิสระ แต่ต้องมีการตัดสินใจอย่างรอบคอบมีการควบคุมการทำงานอย่างใกล้ชิด ซึ่งการให้รับผิดชอบอย่างอิสระไม่ใช่การทำงานอย่างไม่ต้องควบคุม แต่มีวัตถุประสงค์มุ่งเน้นให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจในการตัดสินใจอย่างเต็มที่ โดยมีความเชื่อว่า เจ้าหน้าที่ทุกคนมีศักยภาพและความรับผิดชอบ ไม่ต้องควบคุมการทำงานแบบระบบราชการที่ยึดขั้นตอนกฎระเบียบและอาศัยผู้บังคับบัญชาพิจารณาเป็นลำดับขั้น ดังนั้นการมีความรับผิดชอบต้องฝึกฝนควบคู่ไปกับการตัดสินใจอย่างรอบคอบด้วยการปรึกษาหารือ และรวบรวมข้อมูลให้ครบถ้วนก่อนตัดสินใจ เพื่อการยอมรับผลการกระทำที่เกิดขึ้น ทั้งในทางบวกและทางลบได้

ส่วนประเด็นการให้อิสระมากเกินไปอาจทำให้เจ้าหน้าที่บางคนขาดความรับผิดชอบในเรื่องนี้ถือเป็นเรื่องที่ผู้บริหารต้องให้ความสำคัญต่อการทำงานว่า จะให้อิสระระดับใดจึงจะเหมาะสม รวมทั้งต้องสร้างกระบวนการควบคุมอย่างเป็นระบบ เช่น การให้รายงานผลการทำงานตามวาระ อีกทั้งการที่ผู้บริหารเป็น



แบบอย่างของการทำงานที่มีความรับผิดชอบเป็นสิ่งที่สำคัญอีกประการในการทำงาน เพราะเมื่อมีต้นแบบการทำงานที่ดีจะทำให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติตาม นอกจากนั้น ผู้บริหารที่มีความรับผิดชอบคอยตรวจสอบดูแลการทำงานอย่างใกล้ชิดและสามารถให้คำปรึกษาเมื่อเจ้าหน้าที่ต้องการได้

6. หลักความคุ้มค่า จากการศึกษาสามารถสรุปประเด็นที่สำคัญในเรื่องความคุ้มค่า ประกอบไปด้วย ประเด็นแรก คือ การถ่ายทอดประสบการณ์ของสมาชิกในองค์กร ประเด็นที่สอง คือ การไม่สามารถสร้างแรงจูงใจในการทำงาน ประเด็นที่สาม การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศอย่างเกิดประโยชน์สูงสุด

ผลการศึกษาสรุปได้ว่า องค์กรภาคประชาสังคมทั้ง 3 ได้พยายามใช้ทรัพยากรบุคคลให้คุ้มค่ามากที่สุด เพราะมีส่วนสำคัญต่อความสำเร็จขององค์กร การถ่ายทอดประสบการณ์การทำงานของสมาชิกเป็นความรู้ที่มีคุณค่าสามารถใช้เป็นแนวทางในการทำงานและเป็นพื้นฐานของการพัฒนาให้เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ต่อไป ส่วนข้อจำกัด คือ การไม่สามารถสร้างแรงจูงใจในเรื่องการศึกษาต่อให้แก่เจ้าหน้าที่ขององค์กร โดยได้พยายามสนับสนุนในเรื่องอื่น ๆ เช่น การสนับสนุน อุปกรณ์ที่จำเป็นสำหรับการศึกษา การช่วยเหลือในการค้นคว้าข้อมูลเป็นต้น รวมทั้ง การสนับสนุนจัดหาหลักสูตรการฝึกอบรมที่เป็นประโยชน์เป็นการทดแทนส่วนเรื่องค่าตอบแทน ความมั่นคง และสวัสดิการองค์กรก็ยังไม่สามารถดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรมเพราะขาดแคลนงบประมาณและแนวทางที่เหมาะสม สำหรับการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ สรุปได้ว่าองค์กรภาคประชาสังคมให้ความสำคัญกับการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศนำมาใช้ประยุกต์กับการทำงานให้เกิดประโยชน์สูงสุด ซึ่งบางแห่งยังมีปัญหาเรื่องอุปกรณ์และความพร้อมของบุคลากรที่จะพัฒนาเพื่อการใช้งานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ดังนั้น ผลการศึกษานี้ทำให้ทราบถึงลักษณะการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลในสภาพปัจจุบันขององค์กรภาคประชาสังคมที่ทำการศึกษา ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการนำไปพิจารณาเป็นแนวทางการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลขององค์กรภาคประชาสังคมต่อไป

ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาพบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องและการเก็บรวบรวมข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เจาะลึกผู้ให้ข้อมูลสำคัญ รวมทั้งการสังเกตการณ์ปฏิบัติงานจริง และการวิเคราะห์เอกสารขององค์กรภาคประชาสังคมที่นำมาเป็นกรณีศึกษาจำนวน 3 องค์กรนั้น ทำให้ผู้วิจัยสามารถค้นพบแนวทางการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลขององค์กรภาคประชาสังคม อันจะนำไปสู่ข้อเสนอแนะในการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อสามารถนำไปปรับใช้ในองค์กรภาคประชาสังคม โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ข้อเสนอแนะสำหรับองค์กรภาคประชาสังคมที่เป็นกรณีศึกษา

ในส่วนนี้เป็นการนำเสนอของผู้วิจัยที่มีต่อองค์กรภาคประชาสังคมที่นำมาเป็นกรณีศึกษาโดยเป็นข้อเสนอแนะจากข้อค้นพบในการวิจัย และคาดหวังว่าจะเป็นประโยชน์ต่อองค์กร ภาคประชาสังคมที่จะช่วยให้องค์กรสามารถนำไปปรับปรุงและการพัฒนาให้มีประสิทธิภาพต่อการทำงานมากยิ่งขึ้น ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้



กรณีศึกษาที่ 1: คณะกรรมการรณรงค์เพื่อสิทธิมนุษยชน

สำหรับคณะกรรมการรณรงค์เพื่อสิทธิมนุษยชน เป็นองค์การทำงานด้านสิทธิมนุษยชนทำหน้าที่รณรงค์ให้สังคมคำนึงถึงสิทธิมนุษยชน รวมทั้งการปกป้องคุ้มครองนักสิทธิมนุษยชน มีผลงานอย่างโดดเด่นและเป็นรูปธรรม โดยเป็นการร่วมกันทำงานของผู้ที่มีความรู้ความสามารถและในเรื่องสิทธิมนุษยชนและได้ดำเนินการมาเป็นเวลานาน โดยผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ที่มีความมุ่งมั่นพัฒนาและปรับปรุงการทำงานอยู่ตลอดเวลา แต่อย่างไรก็ดี ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะบางประการที่อยากจะนำเสนอเพื่อการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การมีความสมบูรณ์พร้อมมากยิ่งขึ้น

ประการแรก จากการศึกษาพบว่า ปัญหาด้านสิทธิมนุษยชนมีการเปลี่ยนแปลงรวดเร็วและ มีความซับซ้อนมากขึ้น ดังนั้น จึงขอเสนอแนะว่า ผู้บริหารจะต้องมีวิธีการให้บุคลากรสามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็ว เพื่อตอบสนองการแก้ไขปัญหา แม้ปัจจุบันมีการทำงานได้อย่างรวดเร็ว อยู่ในระดับหนึ่ง แต่ต้องพัฒนาให้รวดเร็วมากยิ่งขึ้น เพื่อให้ทันกับความต้องการของประชาชน และทันกับประเด็นปัญหาที่มีความซับซ้อนมากขึ้น จึงเป็นหน้าที่ของผู้บริหารจะต้องจัดลำดับความสำคัญของการดำเนินงานในแต่ละกรณีให้มีความเหมาะสมกับศักยภาพและจำนวนของบุคลากร โดยพิจารณาจากวิสัยทัศน์และพันธกิจที่ได้กำหนดไว้ รวมทั้งนโยบายของรัฐที่มีต่อแนวทางสิทธิมนุษยชนมาประกอบการจัดทำแผนงาน ดังนั้น จึงต้องทบทวนการทำงานอยู่เสมอ และถ่ายทอดให้บุคลากรทราบ

ประการที่สอง จากการศึกษาพบว่า การทำงานขององค์การยังไม่สามารถร่วมมือกันแบบบูรณาการ ดังนั้น จึงขอเสนอแนะว่า องค์การควรรวมตัวเป็นภาคีเพื่อการพัฒนาอย่างเข้มแข็งมากยิ่งขึ้น เพราะการทำงานเพียงองค์การเดียวไม่สามารถสร้างพลังสำหรับแก้ไขปัญหา จึงต้องร่วมมือกันเป็นเครือข่าย โดยปัจจุบันทำได้ดีอยู่แล้วในระดับหนึ่ง แต่ยังขาดในเรื่องการร่วมมือกันของ แต่ละองค์การ ซึ่งเป็นการรวมตัวเฉพาะเมื่อมีเหตุการณ์สำคัญ ๆ เกิดขึ้น จึงต้องทำงานแบบบูรณาการโดยประสานงานอย่างใกล้ชิด ร่วมมือกันด้วยการประชุมปรึกษาหารือ และต้องกำหนดผู้รับผิดชอบอย่างชัดเจนเพื่อการทำหน้าที่ตรวจสอบองค์การภาครัฐอย่างเข้มแข็งและมีประสิทธิภาพ

ประการที่สาม จากการศึกษาพบว่า การทำงานโปร่งใสและตรวจสอบได้ในระดับหนึ่งแต่ยังไม่เป็นระบบ ดังนั้น จึงขอเสนอแนะว่า ควรมีการติดต่อเผยแพร่ประชาสัมพันธ์กับสังคมอย่างต่อเนื่องและชัดเจน เช่น การแถลงข่าวผลงานต่อสื่อมวลชน หรือเปิดโอกาสให้บุคคลเข้ามาเยี่ยมชมองค์การ เป็นต้น ส่วนในเรื่องของกระบวนการทำงานควรสร้างเกณฑ์การทำงานที่ชัดเจนเพื่อไว้เป็นต้นแบบของความสำเร็จหรือศึกษาจากกรณีตัวอย่าง รวมทั้งจัดทำคู่มือการทำงาน หรือขั้นตอนการให้ความช่วยเหลือผู้ถูกละเมิดสิทธิ เป็นต้น เพื่อบุคลากรสามารถดำเนินการตามเป้าหมายที่ตั้งไว้



ประการที่สี่ จากการศึกษาพบว่า องค์กรได้สร้างเสริมในเรื่องจิตสำนึกความรับผิดชอบแต่ยังไม่ลึกถึงการปฏิบัติในชีวิตประจำวัน ดังนั้น จึงขอเสนอแนะว่า ควรสร้างเสริมจิตสำนึกต่อพลังสังคมให้เกิดขึ้น แม้ว่าองค์กรภาคประชาสังคมจะมีวิธีการทำงานที่มีแบบแผนเป็นของตนเองแล้ว แต่สมควรที่จะพัฒนาปรับปรุงการทำงานอย่างต่อเนื่อง ซึ่งอาจนำรูปแบบการบริหารขององค์กรภาคประชาสังคมที่ความสำเร็จมาเป็นต้นแบบ โดยต้องคำนึงถึงภารกิจและศักยภาพของบุคคลในองค์กร

ประการสุดท้าย จากการศึกษาพบว่า องค์กรไม่สามารถสนับสนุนในเรื่องการศึกษาต่อและไม่สามารถใช้เทคโนโลยีสารสนเทศให้เกิดประโยชน์สูงสุดได้ ดังนั้น จึงขอเสนอแนะว่า ผู้บริหารสนับสนุนการศึกษาต่อด้วยการติดต่อประสานงานกับมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน เช่น ขอบทุนการศึกษาสำหรับเจ้าหน้าที่ขององค์กรภาคประชาสังคม เพื่อสามารถนำมาพัฒนาตนเอง และองค์กร ดังนั้น ผู้บริหารต้องกำหนดแนวทางการนำความรู้ของแต่ละบุคคลมาบูรณาการให้เกิดประโยชน์ทั้งต่อตนเองและองค์กรที่ชัดเจน ส่วนข้อดีอีกประการหนึ่ง คือ การถ่ายทอดประสบการณ์การทำงานจากเจ้าหน้าที่มีนำมาปรับปรุงการทำงาน โดยจัดทำเป็นหนังสือหรือเอกสารที่สามารถแจกจ่ายแก่สมาชิกทั่วองค์กรและควรจะนำไปใช้ให้ประโยชน์มากที่สุด นอกจากนี้ ควรเร่งรัดให้มีการใช้ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่สมบูรณ์มากยิ่งขึ้น อาจจัดหาผู้เชี่ยวชาญทางด้านสารสนเทศมาแนะนำการทำงานที่ใช้ประโยชน์จากสารสนเทศ เพราะปัจจุบันเทคโนโลยีสารสนเทศที่มียังไม่สามารถใช้อย่างมีประสิทธิภาพ พร้อมทั้งต้องพัฒนาให้มีบุคลากรที่ทำหน้าที่พัฒนาทางด้านเทคโนโลยีสารสนเทศอยู่ตลอดเวลา

กรณีศึกษาที่ 2: สมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชน

สำหรับภาพรวมขององค์กรนี้ ผู้บริหารและบุคลากรให้ความสำคัญกับการบริหารตามแนวทางของหลักธรรมาภิบาล จุดเด่นที่เห็นได้ชัดสำหรับกรณีศึกษานี้ คือ การทำงานอย่างเป็นระบบ และความเข้มแข็งจากการประสานงาน อย่างไรก็ตาม มีข้อเสนอแนะบางประการที่อยากนำเสนอเพื่อให้การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อความสำเร็จมากยิ่งขึ้น ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

ประการแรก จากการศึกษาพบว่า วิสัยทัศน์และพันธกิจขององค์กรได้กำหนดมาเป็นเวลานานอาจไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงทั้งในระดับชาติและนานาชาติ ดังนั้น จึงขอเสนอแนะว่า ผู้บริหารจะต้องปรับตัวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะการให้ความสำคัญกับสถานการณ์ของเรื่องสิทธิและเสรีภาพที่สถานการณ์มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาโดยนำเหตุการณ์และประสบการณ์ด้านสิทธิและเสรีภาพจากต่างประเทศ รวมทั้งจากภายในประเทศที่ประกอบไปด้วย การดำเนินตามหลักกฎหมายของภาครัฐ ความคิดเห็นและการแสดงออกของประชาชนหรือการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญเป็นต้น นำมารวบรวมข้อมูลเพื่อกำหนดเป็นวิสัยทัศน์และพันธกิจที่มีความสอดคล้องและทันต่อความเปลี่ยนแปลง เพื่อสามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ



ประการที่สอง จากการศึกษาพบว่า การจัดทำแผนยังไม่สอดคล้องกับการแก้ไขปัญหา ดังนั้นจึงขอเสนอแนะว่า ผู้บริหารควรส่งเสริมความรู้และทักษะการทำแผนกลยุทธ์เพื่อการทำงานให้กับบุคลากรทั่วทั้งองค์กร อาจให้คณะกรรมการที่ปรึกษาหรือผู้บริหารที่มีความรู้ความชำนาญที่มีประสบการณ์ในการทำงาน เช่น อาจารย์จากสถาบันการศึกษาที่มีความเชี่ยวชาญในการจัดทำแผนงาน ทั้งนี้ การดำเนินการในช่วงแรกองค์กรได้เคยดำเนินการจ้างผู้เชี่ยวชาญมาวางแผนกลยุทธ์ ซึ่งปัจจุบันได้ดำเนินการเองทั้งหมด จึงควรใช้บุคลากรที่มีความสามารถภายในองค์กรมาพัฒนาการทำงาน นอกจากนี้ ผู้บริหารควรให้ความสำคัญกับการนำแผนไปปฏิบัติ มีการติดตามประเมินผล เพื่อสามารถปรับปรุงการบริหารให้มีประสิทธิภาพมากที่สุด

ประการที่สาม จากการศึกษาพบว่า ปัญหาด้านสิทธิและเสรีภาพเป็นเรื่องที่มีความหลากหลายและเป็นปัญหาเฉพาะกลุ่ม ดังนั้น จึงขอเสนอแนะว่า การแก้ไขปัญหาต้องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม โดยต้องลงพื้นที่เพื่อศึกษาข้อมูลอย่างแท้จริงและปัญหาอีกส่วนเป็นปัญหาในระดับเชิงโครงสร้าง ซึ่งต้องเร่งผลักดันและแก้ไข ปัญหาโดยอาศัยวิธีการเรียกร้องโดยอาศัยประชาชนมาเป็นแนวร่วมเพื่อผลักดันให้เกิดการแก้ไขปัญหา ทั้งนี้ จึงต้องเก็บรวบรวมข้อมูลจากประชาชนและสังคมอยู่เสมอ เพื่อนำกลับมาเป็นข้อมูลในการพัฒนาการทำงานขององค์กรต่อไป

ประการที่สี่ จากการศึกษาพบว่า องค์กรไม่สามารถสร้างแรงจูงใจในการทำงานได้ ดังนั้นจึงขอเสนอแนะว่า ควรจัดการระบบพัฒนาบุคลากรให้เกิดเป็นรูปธรรม โดยในขณะนี้ไม่สามารถจัดทำระบบสวัสดิการขององค์กรได้ จึงต้องใช้วิธีการจัดหาบุคลากรที่มีความมุ่งมั่นต่อการทำงานอย่างแท้จริง เพื่อจะได้บุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถตรงตามความต้องการขององค์กร นอกจากนั้น ควรให้ความรู้ทางด้านธรรมาภิบาลแก่บุคลากร โดยผู้บริหารควรเป็นแบบอย่างในการทำงาน และแสดงให้เห็นความสำคัญต่อการบริหารตามธรรมาภิบาลว่ามีประโยชน์อย่างไร

ประการที่ห้า จากการศึกษาพบว่า เจ้าหน้าที่ไม่สามารถดำเนินการตามแผนงานเนื่องจากความเข้าใจที่ไม่ตรงกัน ดังนั้น จึงขอเสนอแนะว่า เพื่อให้มีกระบวนการทำงานมีประสิทธิภาพมากขึ้นและสามารถประสานงานกับองค์กรอื่นได้ ควรให้ความสำคัญกับทักษะการสื่อสารกับเจ้าหน้าที่ที่ต้องติดต่อประสานงาน มีทักษะที่สามารถถ่ายทอดความคิด และสามารถเข้าใจต่อประเด็นปัญหาได้เป็นอย่างดี โดยเลือกผู้ที่มีทักษะนี้เป็นบุคลากรต้นแบบในการให้ความรู้กับเจ้าหน้าที่คนอื่นทั่วไปสามารถเรียนรู้และนำไปปรับใช้เพื่อประโยชน์ต่อการทำงานต่อไป

ประการที่หก จากการศึกษาพบว่า ปัญหาด้านสารสนเทศยังไม่มีความพร้อม ยังไม่มีผู้ที่ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบ ดังนั้น จึงขอเสนอแนะว่า เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพต่อการทำงาน และการพัฒนาปรับปรุงข้อมูลให้เกิดความทันสมัย ผู้บริหารจึงควรแต่งตั้งให้มีเจ้าหน้าที่มาดูแล พร้อมทั้งกับการพัฒนาให้บุคลากรมีความพร้อมสำหรับการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ



กรณีศึกษาที่ 3: คณะกรรมการณรงค์เพื่อประชาธิปไตย

สำหรับภาพรวมของการบริหารองค์การตามหลักการธรรมาภิบาลโดยเฉพาะ ผู้นำองค์การ มีความเข้มแข็งในการกระตุ้นและการสนับสนุนเจ้าหน้าที่อย่างสม่ำเสมอ พร้อมทั้งบุคลากรในองค์การมีความพร้อมในการปฏิบัติงาน แต่อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยจะขอเสริมข้อเสนอแนะบางประการที่น่าจะเป็นประโยชน์ต่อการบริหารตามหลักของธรรมาภิบาลขององค์การให้เกิดความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

ประการแรก จากการศึกษาพบว่า องค์การขาดผู้ที่ที่จะขึ้นมาทำงานแทนผู้บริหาร ดังนั้นจึงขอเสนอแนะว่า หากผู้บริหารมีภาระงานที่เพิ่มขึ้นหรือไม่มีเวลาบริหารงาน ควรจะต้องฝึกฝนหรือสร้างบุคลากรให้มีจิตสำนึกแบบเดียวกับผู้บริหารที่มีความมุ่งมั่น เพื่อจะได้สานต่อแนวทางการบริหารขององค์การได้ต่อไป นอกจากนี้ผู้บริหารจำเป็นจะต้องให้ความสำคัญของการวางแผนงานติดตามประเมินผลอย่างเป็นระบบ และให้อิสระในการทำงานอย่างเต็มที่

ประการที่สอง จากการศึกษาพบว่า องค์การยังไม่ตอบสนองต่อการคิดเห็นของประชาชนได้ ดังนั้น จึงขอเสนอแนะว่า แม้ว่าปัจจุบันการบริหารองค์การจะมีมาตรฐานและคุณภาพอยู่ในระดับที่ดีพอสมควร แต่ต้องความสำคัญกับการรับฟังความคิดเห็นและข้อร้องเรียนต่าง ๆ อยู่เสมอ โดยเฉพาะข้อร้องเรียนที่เป็นประโยชน์ ควรรับฟังแล้วต้องรีบดำเนินการทำตามโดยทันที โดยค้นหาความต้องการของประชาชนจากทั่วประเทศ เพื่อจะได้ข้อมูลครบถ้วนและสมบูรณ์ พร้อมทั้งจะนำมาพัฒนาการทำงานอย่างเป็นรูปธรรมต่อไป

ประการที่สาม จากการศึกษาพบว่า องค์การไม่สามารถจัดหาสวัสดิการให้แก่บุคลากร ดังนั้น จึงขอเสนอแนะว่า ผู้บริหารมีหน้าที่ดูแลความเป็นอยู่ของบุคลากร จึงควรติดตามความเป็นอยู่อย่างใกล้ชิด เพราะปัจจุบันสภาพแวดล้อมทางด้านค่าครองชีพเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว จึงต้องคอยสอบถามถึงความเป็นอยู่ หากได้รับความเดือดร้อนก็ต้องหาวิธีให้ความช่วยเหลือ

ประการที่สี่ จากการศึกษาพบว่า องค์การขาดการประชาสัมพันธ์อย่างต่อเนื่องทำให้เกิดข้อสงสัยในการทำงาน ดังนั้น จึงขอเสนอแนะว่า ผู้บริหารควรให้ความสำคัญปรับปรุงการทำงานอย่างต่อเนื่อง รวมถึงการต้องดำเนินกิจกรรมอย่างต่อเนื่องเป็นรูปธรรมให้สังคมได้รับทราบว่า องค์การได้ดำเนินงานอยู่ตลอดเวลา ต้องพยายามสื่อสารกับสังคมให้ทราบความต่อเนื่อง ที่ผ่านมามองค์การได้แถลงข่าวต่อสื่อมวลชนทุกสัปดาห์ แต่ในช่วงหลังไม่ได้จัดกิจกรรมนี้ ทำให้ประชาชนไม่ทราบถึงการดำเนินการขององค์การว่าเป็นอย่างไรบ้าง ดังนั้น ควรดำเนินการแถลงผลงานว่ามีความคืบหน้าในกิจกรรมใด เช่น การรายงานความคืบหน้าผลการดำเนินในเรื่องการเมืองภาคประชาชนอย่างต่อเนื่องว่าได้ดำเนินการเรียกร้องและเคลื่อนไหวเป็นไปอย่างไรบ้าง

ประการที่ห้า จากการศึกษาพบว่า ขาดบุคลากรที่มีความสามารถในการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ ดังนั้น จึงขอเสนอแนะว่า ถึงแม้ว่ามีเจ้าหน้าที่รับผิดชอบดูแลอยู่แล้ว หากมีเจ้าหน้าที่ท่านอื่นมาช่วยพัฒนาก็จะดียิ่งขึ้น และอาศัยความสามารถของอาสาสมัครเข้ามาช่วยพัฒนาระบบสารสนเทศขององค์การ



กล่าวโดยสรุปได้ว่าองค์การภาคประชาสังคมทั้ง 3 องค์การมีความโดดเด่นและน่าสนใจในการดำเนินงาน รวมทั้งมีการบริหารที่เป็นพื้นฐานตามหลักการของธรรมาภิบาล ทำให้องค์การสามารถดำเนินการได้อย่างประสบความสำเร็จได้ต่อไปอย่างยั่งยืน ซึ่งข้อเสนอที่กล่าวมาข้างต้นประกอบกับแนวทางการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลในองค์การภาคประชาสังคม ซึ่งได้พัฒนามาจากการวิเคราะห์ข้อมูล อันจะนำไปสู่ข้อค้นพบต่าง ๆ ขององค์การภาคประชาสังคมที่เป็นกรณีศึกษา โดยจะเป็นประโยชน์สำหรับองค์การภาคประชาสังคมที่นำมาเป็นกรณีศึกษา และองค์การภาคประชาสังคมอื่น ๆ ที่สามารถจะนำไปประยุกต์ใช้ ซึ่งจะกล่าวโดยละเอียดในลำดับต่อไป

แนวทางการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การภาคประชาสังคม

จากการรวบรวมแนวความคิด และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องในเรื่องของธรรมาภิบาลและจากการเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อนำมาวิเคราะห์และอภิปรายผลแบบการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกผู้ให้ข้อมูลสำคัญและจากเอกสารสำคัญที่เกี่ยวข้อง ทำให้สามารถสังเคราะห์แนวทางการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อนำไปใช้สำหรับการบริหารองค์การภาคประชาสังคม ซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมากทั่วประเทศ โดยการนำเสนอแนวทางข้อเสนอแนะที่เกิดจากการวิเคราะห์ข้อมูลอันจะนำไปสู่ข้อค้นพบจากการวิจัยกรณีศึกษาในครั้งนี้ ดังนั้น แนวทางการบริหารดังกล่าวน่าจะมีความเหมาะสมกับบริบทขององค์การภาคประชาสังคม ที่จะนำไปประยุกต์ใช้ได้ ซึ่งแต่ละหลักการจะมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

หลักนิติธรรม

ประการแรก การทำงานขององค์การภาคประชาสังคมควรดำเนินไปอย่างมีถูกต้องตามหลักนิติธรรม จะต้องยึดถือหลักการของกฎหมายสูงสุด คือ รัฐธรรมนูญ โดยแต่ละองค์การมีการกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจอย่างชัดเจนอยู่แล้ว แต่ปัญหาที่จะพบ คือ การทำความเข้าใจต่อการเปลี่ยนแปลงของประเด็นปัญหาและจัดลำดับความสำคัญของสิ่งที่จะต้องดำเนินการให้บรรลุผลตามวิสัยทัศน์และพันธกิจ รวมทั้งตัวชีวิตก็ยังไม่ชัดเจนมากนัก มีบางอย่างอาจจะซ้ำซ้อนกับการทำงานขององค์การ อื่น ๆ ทำให้งานไม่สามารถบรรลุได้ตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ของผู้บริหารที่ต้องกำหนดแนวทางการทำงานให้ชัดเจน โดยการประชุมหารือกับองค์การภาคที่เกี่ยวข้อง เพื่อหาข้อสรุปเบื้องต้นของการทำงานว่า หากมีปัญหาที่เร่งด่วนควรจะดำเนินการอย่างไร ใครเป็นผู้รับผิดชอบ ซึ่งจะนำไปวางแผนการเรื่องงบประมาณ บุคลากร เพื่อสามารถดำเนินงานได้อย่างตามเป้าหมาย

ประการที่สอง ความเชื่อมโยงระหว่างภารกิจของแต่ละองค์การได้กระทำกับองค์การเครือข่ายอื่น ๆ หากองค์การสามารถดำเนินการบูรณาการเชื่อมโยงการทำงานของแต่ละองค์การเข้าด้วยกัน ก็สามารถจะทำให้เกิดความคุ้มค่า ประหยัด ลดต้นทุนค่าใช้จ่ายเกิดประสิทธิผล ยกตัวอย่างเช่น การเก็บรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ ขององค์การที่เกี่ยวข้องหากมีศูนย์กลางที่รวบรวมข้อมูลเหล่านี้อยู่และสามารถจัดการให้เป็นประโยชน์ต่อการทำงานได้แล้วนั้น ก็จะทำให้เกิดความสะดวกรวดเร็วต่อการทำงาน เป็นต้น



ประการที่สาม องค์การต้องมีนโยบาย และแนวการปฏิบัติที่ชัดเจนและต่อเนื่องในประเด็นปัญหาที่ตนเองรับผิดชอบ นับได้ว่าเป็นสิ่งที่องค์การได้แสดงความรับผิดชอบต่อมาเป็นระยะเวลานานแล้ว โดยต้องพิจารณาและวิเคราะห์ความต้องการและความจำเป็นของสังคมในประเด็นปัญหาด้านสิทธิมนุษยชนและประชาธิปไตย แต่ด้วยลักษณะที่เป็นองค์การขนาดเล็ก จึงต้องอาศัยการประสานงานจากองค์กรอื่น ๆ ทำให้การบริหารงานจึงต้องอาศัยความชัดเจน เพื่อจะได้จัดหาบุคลากรและทรัพยากรที่เหมาะสมต่อการทำงานต่อไป

ประการที่สี่ ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ขององค์การภาคประชาสังคมควรต้องประกอบไปด้วย คุณลักษณะที่มุ่งเน้นการให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของมนุษย์ทั้งในและนอกองค์การ โดยต้องยึดถือหลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ความพื้นฐานสำคัญ โดยจะต้องเริ่มสร้างภายในองค์การเป็นลำดับแรกก่อน แล้วจึงสามารถขยายผลการดำเนินงานที่คำนึงถึงเสรีภาพของมนุษย์ทันที เมื่อพบเห็นการกระทำที่เกี่ยวกับการแทรกแซงในสิทธิและเสรีภาพของประชาชนต้องเร่งแก้ไขปัญหา

หลักคุณธรรม

การบริหารองค์การในปัจจุบันไม่สามารถดำเนินกิจกรรมตามเป้าหมายได้หากขาดคุณธรรมที่เป็นเครื่องกำกับการทำงานที่มุ่งก่อให้เกิดผลประโยชน์ตามมาตรฐานที่องค์การและสังคมได้กำหนดไว้ ดังนั้น การทำงานที่จะประสบความสำเร็จได้จึงต้องอาศัยความรอบรู้ วัชปฏิบัติที่มีคุณค่าต่อตนเองและต่อสังคม มีมาตรฐานของการทำงานโดยการตัดสินใจที่อยู่ภายในกรอบของคุณธรรม ซึ่งในองค์การภาคประชาสังคมมีประเด็นด้านคุณธรรม มีข้อเสนอแนะดังนี้

ประการแรก องค์การภาคประชาสังคมต้องส่งเสริมการสร้างค่านิยมสร้างสรรค์ล้ำยืนหยัดทำในสิ่งที่ถูกต้อง โดยสอนจากการทำงานอย่างไม่เลือกปฏิบัติ คำนึงถึงผลสัมฤทธิ์ของงาน และ สิ่งที่สำคัญต้องสร้างวัฒนธรรมการทำงานที่ต้องยอมรับผลของการกระทำที่เกิดขึ้น และมีมาตรฐานว่าสิ่งใดถูกสิ่งใดผิด และต้องมีการพิจารณาไตร่ตรองอย่างรอบคอบ ไม่ทำอะไรตามความพอใจของตนเอง

ประการที่สอง องค์การภาคประชาสังคมต้องให้ความรู้และสร้างทักษะในการจัดทำแผนให้แก่บุคลากรที่เกี่ยวข้องทั้งองค์การ โดยจะต้องให้ความรู้และความเข้าใจรวมทั้งความสำคัญของการวางแผน การดำเนินการตามแผน และการประเมินผลจากแผนงานที่ได้ตั้งไว้ เนื่องด้วยคณะกรรมการขององค์การภาคประชาสังคมมีผู้ที่มีความรู้และความเชี่ยวชาญในการทำงานและส่วนใหญ่จะเป็นอาจารย์ที่สอนอยู่ในมหาวิทยาลัย มีความรู้ทั้งในภาคทฤษฎีและปฏิบัติ โดยอาจ นำเสนอด้วยวิธีเรียนรู้จากการปฏิบัติจริง เพื่อให้ทั้งผู้บริหารและเจ้าหน้าที่จะได้ร่วมกันคิดตั้งแต่กระบวนการวางแผน และวิธีการดำเนิน การตามแผน รวมทั้งการประเมินผลการดำเนินไปพร้อมกัน ทำให้เกิดความรู้และความเข้าใจจากสิ่งที่คิดและปฏิบัติจริง เพื่อสามารถเกิดความรู้และความเข้าใจอย่างลึกซึ้งในเรื่องของการวางแผนต่อไป

หลักความโปร่งใสและตรวจสอบได้

หลักความโปร่งใสและการตรวจสอบได้เป็นหลักการของการทำงานเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวม



สามารถแสดงให้เห็นพฤติกรรมของการทำงาน ซึ่งในองค์การภาคประชาสังคมมีประเด็นเรื่องของความโปร่งใส และตรวจสอบได้มีรายละเอียดดังนี้

ประการที่หนึ่ง องค์การภาคประชาสังคมต้องสร้างระบบการทำงานที่ตอบคำถามได้ โดยจัดทำเป็นคู่มือการปฏิบัติงานขององค์การว่า ประกอบไปด้วย ขั้นตอนหรือรายละเอียดด้วย เรื่องใดบ้าง ซึ่งวิธีการทำงานขององค์การภาคประชาสังคมอาจไม่เหมือนกับองค์การภาครัฐที่มีกฎระเบียบเป็นขั้นตอน แต่ก็ต้องกำหนดแนวทางที่ได้วางไว้เพื่อสามารถตอบคำถามหรือให้คำอธิบายเกี่ยวกับพฤติกรรมของตนและองค์การได้ เช่น การแสดงระบบภายในของหน่วยงานว่ามีวิธีการทำงานอย่างไร รวมทั้งสร้างการตรวจสอบภายในอย่างเข้มแข็งโดยอาศัยผู้เชี่ยวชาญที่เป็นคณะกรรมการหรือที่ปรึกษา รวมทั้งแต่งตั้งผู้ที่มีหน้าที่ตรวจสอบภายในโดยตรง

ประการที่สอง องค์การภาคประชาสังคมควรเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมการรับรู้การทำงาน เช่น การเปิดให้ประชาชนเข้าเยี่ยมชมการทำงานขององค์การ หรือเปิดโอกาสให้สื่อมวลชนมาสัมภาษณ์ภายในองค์การ ซึ่งถือว่าทำให้ประชาชนได้เข้ามารับรู้และตรวจสอบการทำงานในอีกรูปแบบ ซึ่งควรตั้งหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่เพื่อคอยประสานงานในเรื่องดังกล่าวโดยเฉพาะ เพื่อสามารถตอบข้อซักถาม และให้ข้อมูลแก่ประชาชนได้อย่างละเอียดและรอบด้าน ซึ่งควรเป็นผู้ที่มีทักษะและความสามารถในการให้ข้อมูลและตอบคำถามในประเด็นของการทำงานได้เป็นอย่างดี

หลักการมีส่วนร่วม

สำหรับประเด็นนี้ถือได้ว่า มีความสำคัญอย่างมากต่อการบริหารขององค์การภาคประชาสังคม เนื่องด้วยหลักการมีส่วนร่วมเป็นหัวใจสำคัญของการบริหารงานขององค์การภาคประชาสังคม ซึ่งประเด็นนี้มีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

ประการแรก องค์การภาคประชาสังคมต้องสร้างให้เกิดการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนอย่างกว้างขวาง สร้างเสริมให้ประชาชนเห็นอำนาจของตนเองในเรื่องของการตรวจสอบ สามารถแสดงความคิดเห็นอย่างเปิดเผยและต้องรับฟังปัญหาเพื่อนำมาพัฒนาการดำเนินงานขององค์การ รวมทั้งต้องเปิดช่องทางการประสานงานอย่างสะดวก ดังนั้น เมื่อเป็นที่รู้จักและไว้วางใจของประชาชนแล้ว จะทำให้องค์การได้รับการสนับสนุนการดำเนินการได้เป็นอย่างดี

ประการที่สอง องค์การภาคประชาสังคมต้องเริ่มเพิ่มศักยภาพของประชาชนในการมีส่วนร่วมโดยการอบรมให้ความรู้กฎหมาย ข้อระเบียบต่าง ๆ นอกจากนั้น การแสดงรายงานผลงานหรือเอกสารแก่ประชาชนควรมีลักษณะที่เข้าใจง่ายทั้งรูปภาพ ตาราง กราฟ และต้องแสดงให้เห็นข้อมูลเชิงลึกอย่างแท้จริง ส่วนการนำเสนอข้อมูลทางเว็บไซต์ต้องสม่ำเสมอและทันสมัย ควรเขียนด้วยภาษาที่เข้าใจได้ง่าย โดยต้องพัฒนานักสื่อสารที่สามารถสื่อความหมายในเรื่องที่สลับซับซ้อนเป็นผู้ทำหน้าที่ในการสื่อสาร ให้ประชาชนเข้าใจ



ประการที่สาม ผู้บริหารควรใช้วิธีการทำงานแบบการมีส่วนร่วมสนับสนุนให้เกิดการทำงานแบบทีมงาน ให้ทุกคนเข้ามามีส่วนร่วมในการคิดวางแผน การตัดสินใจและการมีส่วนร่วมต่อผลของการกระทำที่เกิดขึ้น และสร้างให้เป็นองค์การแห่งการเรียนรู้ โดยกำหนดเป็นกลยุทธ์และสร้างวัฒนธรรมของการเรียนรู้ให้บุคลากรทั้งองค์การ ปรับรูปแบบขององค์การให้มีความเหมาะสมต่อปัญหาในลักษณะต่าง ๆ และต้องมีการจัดการความรู้ซึ่งถ่ายทอดความรู้ในรูปแบบของประสบการณ์ เอกสารบันทึกจากการทำงานของผู้บริหารที่จะสามารถเป็นประโยชน์ต่อการทำงานได้

หลักความรับผิดชอบ

ความรับผิดชอบต่อการทำงาน เป็นส่วนที่มีความสำคัญของการทำงานเป็นอย่างมาก เพราะว่าการทำงานที่ดีต้องมีความรับผิดชอบต่อตนเอง และต่อสังคม ต่อผลงานที่รับผิดชอบ ซึ่งมีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

ประการแรก องค์การจะต้องมีการประเมินผลการทำงานอยู่เสมอ โดยใช้แนวทางการประเมินผลการทำงานตามเกณฑ์ที่ได้ร่วมกันตั้งไว้ โดยอาจจะประชุมร่วมกันของเครือข่ายองค์การภาคประชาสังคมว่าควรมีเกณฑ์และตัวชี้วัดความสำเร็จของการทำงานในองค์การภาคประชาสังคมต้องประกอบไปด้วยเรื่องอะไรบ้าง จึงจะเป็นแนวทางการทำงานอย่างถูกต้องมีประสิทธิภาพต่อไป

ประการที่สอง ต้องมีระบบการสื่อสารทั้งภายในองค์การและภายนอกองค์การ โดยการสื่อสารภายในองค์การจะต้องมีระบบการสื่อสารที่ชัดเจนระหว่างผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน โดยจะต้องให้เกิดการติดต่อสื่อสารแบบสองทางที่สามารถได้ตอบปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันได้ เพื่อทำให้เกิดความเข้าใจที่ตรงกัน โดยหลักการสื่อสารที่จะสร้างความเข้าใจที่ตรงกัน จะต้องประกอบด้วย ผู้ส่งสาร สาร ช่องทางสื่อสาร และผู้รับสาร โดยต้องความสำคัญกับทุกกระบวนการติดต่อสื่อสาร เพื่อการสื่อสารมีความถูกต้อง สมบูรณ์ ชัดเจน เข้าใจได้ง่าย ซึ่งการสื่อสารมีผลต่อการทำงานเพราะเป็นตัวเชื่อมที่ทำให้เกิดความเข้าใจระหว่างผู้บริหารและเจ้าหน้าที่รวมทั้งการติดต่อสื่อสารระหว่างเจ้าหน้าที่ด้วยกันเอง

ประการที่สาม เพิ่มระดับความรับผิดชอบต่อพนักงานที่ได้รับมอบหมาย ที่ต้องคำนึงว่า เมื่อตัดสินใจแล้วผู้ใดจะได้รับผลกระทบบ้าง กล่าวคือ สร้างให้เกิดความรับผิดชอบต่อการทำงานของตนเองที่ต้องคำนึงถึงผลที่จะเกิดขึ้น สามารถรับผิดชอบแบบทีมงานซึ่งเป็นส่วนสำคัญที่จะทำให้การดำเนินงานบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้

หลักความคุ้มค่า

หลักการของความคุ้มค่า เป็นเรื่องของการสนับสนุนการดำเนินการขององค์การที่ประกอบไปด้วย เรื่องของการสร้างแรงจูงใจต่อบุคลากร และการใช้เทคโนโลยีทำให้้องค์การทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งประเด็นนี้มีรายละเอียดดังนี้

ประการแรก การที่ขาดแคลนงบประมาณในการจ้างบุคลากร จึงควรจัดให้มีหน่วยงานที่รับผิดชอบสำหรับเรื่องการจัดการทรัพยากรบุคคลชัดเจนและเป็นรูปธรรม ซึ่งอาจมีความแตกต่างกับการทำงานขององค์การอื่น ๆ ปัจจุบันได้อาศัยการคัดเลือกผ่านมูลนิธิธรรมาภิบาลเพื่อพัฒนาสังคม หากจัดให้มีหน่วยงานเพื่อ



รับผิดชอบโดยตรงก็จะได้ผู้ปฏิบัติงานที่สามารถคัดเลือกและพัฒนาให้ตรงกับการดำเนินการขององค์การที่จะเป็นประโยชน์ต่อการทำงานเป็นอย่างมาก

ประการที่สอง ส่งเสริมและสนับสนุนการเรียนรู้ของบุคลากร ซึ่งการเรียนรู้ เป็นส่วนสำคัญในการที่จะทำให้เกิดการพัฒนา องค์การภาคประชาสังคม นอกจากนั้น ยังสามารถส่งเสริมให้บุคลากรขององค์การได้ศึกษาต่อในมหาวิทยาลัยของรัฐ หรือมหาวิทยาลัยเอกชน โดยขอความอนุเคราะห์ไปยังมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ในการส่งเจ้าหน้าที่ศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้น โดยเมื่อสามารถศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้นได้แล้ว สามารถที่จะนำเอาความรู้ที่ได้จากการศึกษามาพัฒนาองค์การต่อไป

ประการที่สาม การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในแบบขององค์การภาคประชาสังคม มีลักษณะเฉพาะตัว และสามารถใช้ให้เกิดความเหมาะสมกับการทำงานอยู่แล้ว การพิจารณาให้ความสำคัญถึงการใช้อย่างสูงสุดจากการใช้ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศนั้นควรดำเนินการวางแผนการใช้ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศในอนาคตให้มีประสิทธิภาพและเกิดความเหมาะสมกับลักษณะ การดำเนินการขององค์การมากที่สุด เช่น เรื่องการใช้เทคโนโลยีเพื่อการสร้างความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชน เป็นต้น

ประการสุดท้าย การสร้างเสริมความเข้าใจของบุคลากรที่มีต่อการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศให้เกิดประโยชน์ได้อย่างมากที่สุด ต้องสร้างความรู้และความเข้าใจในทักษะการใช้ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศอย่างถูกต้องให้เกิดประโยชน์

ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป

ธรรมาภิบาลเป็นเรื่องที่ได้ดำเนินการมาเป็นระยะเวลาช่วงหนึ่งของสังคมไทยโดยนำมาประยุกต์ใช้กับภาคราชการ ซึ่งได้กำหนดเป็นการปฏิรูประบบราชการตั้งแต่ปี พ.ศ. 2546 เป็นต้นมา และออกระเบียบเป็นพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี นอกจากนี้ ยังกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 ที่ได้กล่าวถึงเรื่องธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไว้ในส่วนภาคเอกชน ก็มี การนำไปใช้ในหลักการบรรษัทภิบาล ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์การบริหารไว้เพื่อการบริหารอย่างยั่งยืน อย่างไรก็ตาม การขับเคลื่อน ธรรมาภิบาลในระยะแรกของประเทศไทย ก็ยังมีประเด็นในเรื่องของค่านิยมหรือขอบเขตที่ยังไม่มีข้อยุติที่แน่นอน

การส่งเสริมการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลนั้น ได้ดำเนินการมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2545 ซึ่งการวัดระดับของความมีธรรมาภิบาลในส่วนราชการหรือบรรษัทภิบาลในระดับองค์การธุรกิจเอกชน แม้จะได้ดำเนินการมาแล้วแต่ยังไม่ปรากฏผลแน่ชัด มีเพียงการกล่าวถึงเรื่องของความโปร่งใส การให้ประชาชนมีส่วนร่วม ประสิทธิภาพและประสิทธิผล เป็นต้น แต่ยังคงขาดการรวบรวม ในลักษณะแบบบูรณาการ ดังนั้น การศึกษาครั้งต่อไป ควรพิจารณาเปรียบเทียบว่าการดำเนินการตามธรรมาภิบาลของภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมได้ดำเนินการลักษณะอย่างไรบ้าง และแต่ละภาคส่วนได้ดำเนินการอยู่ในระดับใด



บรรณานุกรม

- จุมพล หนิมพานิช. (2548). การบริหารจัดการภาครัฐใหม่: หลักการ แนวคิด และกรณีตัวอย่าง
ของไทย. นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- ชาย โพธิ์สิตา. (2547). ศาสตร์และศิลป์แห่งการวิจัยเชิงคุณภาพ. กรุงเทพมหานคร : สถาบันวิจัยประชากรและ
สังคมมหาวิทยาลัยมหิดล.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. (2542). ประชาธิปไตยกับการเปลี่ยนแปลง. กรุงเทพมหานคร: สถาบันนโยบายศึกษา.
- ธีรยุทธ บุญมี. (2541). ธรรมนูญแห่งชาติ ยุทธศาสตร์สู่ทศวรรษประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สาย
ธาร.
- นฤมล ทับจุมพล. (2541). แนวความคิดและวาทกรรมว่าด้วย “ธรรมนูญแห่งชาติ” เอกสารประกอบการประชุม
ทางวิชาการเนื่องในวาระครบรอบ 50 ปี คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2540). การสร้างธรรมาภิบาล (Good Governance) ในสังคมไทย. กรุงเทพมหานคร:
สถาบันพระปกเกล้า.
- ประเวศ วะสี. (2541). ยุทธศาสตร์ชาติ เพื่อความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ สังคมและศีลธรรม. กรุงเทพมหานคร:
หมอชาวบ้าน.
- พิทยา ว่องกุล. (2541). ธรรมนูญ : จุดเปลี่ยนประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร: โครงการวิถิทรศน์.
- พิทยา ว่องกุล. (2542). ธรรมนูญถึงธรรมาธิปไตย สูดยอดการปกครองที่ไม่ถูกต้องถูกปกครอง. ธรรมนูญ : จุด
เปลี่ยนประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร: อัมรินทร์พริ้นท์ติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง.
- มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาแห่งประเทศไทย. (2542). สู่หนึ่งทศวรรษหลังวิกฤติเศรษฐกิจ.
ค้นเมื่อ 10 กันยายน 2552, จาก http://www.tdri.or.th/ye_06/slides%20and%20photos/pdf/b1/03_drcotom.pdf
- วรภัทร โตธนะเกษม. (2542). “การสร้าง Good Governance ในองค์กร” วารสาร กสท. (ตุลาคม),
สถาบันพระปกเกล้า. (2545). รายงานการวิจัยการศึกษาเพื่อพัฒนาดัชนีวัดผลการพัฒนาระบบบริหารจัดการที่ดี.
กรุงเทพมหานคร: ผู้แต่ง.
- สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (2544). คู่มือการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี.
กรุงเทพมหานคร: ผู้แต่ง.
- สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (2546). รายงานของคณะกรรมการวิสามัญศึกษาบทบาทและการดำเนินกิจกรรม
ขององค์กรพัฒนาเอกชน. กรุงเทพมหานคร: ผู้แต่ง.



- อรพินท์ สพโชคชัย. (2541). สังคมเสถียรภาพและกลไกประชาธิปไตยที่ดี (good governance). รายงานที่ดีอาร์ไอ, (ฉบับที่20)
- อมรา พงศาพิชญ์ และนิตยา ภัทรศิริระพันธ์. (2541). องค์การให้ทุนเพื่อประชาสังคมในประเทศไทย. ในรายงานผลการวิจัยเรื่อง “องค์การให้ทุนเพื่อประชาสังคมในประเทศไทย.” กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย .
- อมรา พงศาพิชญ์. (2543). *ธรรมนูญกับประชาสังคมและองค์กรประชาสังคม*. เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่องสิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญ แปลงแนวคิดสู่การปฏิบัติ. กรุงเทพมหานคร: กรมส่งเสริมคุณภาพ
- Cheung, B.L Anthony ; Scott Ian (2001). *Governance and public sector reforms in Asia*: London and New York
- Chpudry , Aziz .(2002). *The ADB- “Governing” The Pacific? Good governance or Bad Mangement : An Overview of the ADB' s Decision Making Processes and Policier*
- Clay, Wescott. (2000,February). *Measuring in Developing Asia*. Paper for The Seminar on International Experience on Good Governance and Fighting Corruption ,Bangkok.
- Kjare, A.M.(2004). *Governance*. Malden, MA: Polity.
- Kooiman,J. 2005). *Governing as governance*. London: Sage Publications.
- Muhammed Ali.(2000,February). *Eradicating Corruption – The Singapore Experience*. Paper for The Seminar on International Experience on Good Governance and Fighting Corruption ,Bangkok.
- Siddiqui, T. A. (2001). *Towards Good Governance*: Oxford University Press
- Shiroyama, H. (2003). *Regional Governance in Asia : Comparative Analysis of Experiments of Decentralization and Deconcentration in Indonesia, Thailand , and Korea*. Singapore: Pasir Panjang.
- Lakshman, N. (2003). *The political economy of good governance for poverty alleviation policies*. Manila, Philippines: Asian Development Bank.